



**L'imputabilité et la reddition de compte dans le contexte du fédéralisme asymétrique
canadien : le cas des Ententes de développement du marché du travail du Québec et du
Nouveau-Brunswick**

**Mémoire présenté comme exigence partielle de la
Maîtrise en administration publique
Octroyée par l'Université d'Ottawa**

*Remis au Professeur
Éric Champagne*

*Par
Laurence Coutu-Desloges
6550699*

Le 16 avril 2018
Université d'Ottawa

Table des matières

INTRODUCTION	4
1. CONTEXTE	8
1.1. Loi sur l'assurance-emploi et les Ententes de développement du marché du travail.....	8
1.1.1. Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)	9
1.2. Ententes de développement du marché du travail : les cas du Québec et du Nouveau-Brunswick	11
1.2.1. Contexte politique et historique	11
1.2.2. Résultats — EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick.....	14
2. CADRE CONCEPTUEL	18
2.1. Fédéralisme, fédéralisme asymétrique et décentralisation.....	18
2.1.1. Décentralisation	21
2.1.2. Fédéralisme asymétrique au Canada.....	22
2.2. Évaluation, imputabilité et performance	25
2.2.1. L'évaluation et la mesure de la performance	26
2.2.2. L'imputabilité	28
2.2.3. L'imputabilité et la performance dans le contexte des évaluations	29
2.3. L'analyse de l'imputabilité dans le contexte du fédéralisme asymétrique.....	31
3. MÉTHODOLOGIE.....	34
3.1. Matériau d'analyse.....	35
3.2. Recherche de contenu	37
4. ANALYSE DES RÉSULTATS.....	39
4.1. Analyse comparative des évaluations des EDMT.....	39
4.1.1. Analyse comparative des évaluations : Accessibilité.....	41
4.1.2. Analyse comparative des évaluations : Clarté	43
4.1.3. Analyse comparative des évaluations : Exhaustivité	45
4.1.4. Analyse comparative des évaluations : Comparabilité	49
4.2. La reddition de compte et l'imputabilité des EDMT dans le contexte du fédéralisme asymétrique canadien.....	51
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	59
Annexe 1 : Tableau récapitulatif du critère d'accessibilité	63
Annexe 2 : Tableau récapitulatif du critère de clarté	64

Annexe 3 : Tableau récapitulatif du critère d'exhaustivité	65
Bibliographie.....	67

INTRODUCTION

Le marché du travail au Canada connaît une vague de changements considérable depuis quelques années. Effectivement, alors que la population canadienne active décroît de plus en plus, en grande partie attribuable au vieillissement de ses effectifs, la nature changeante du travail elle-même rajoute de la pression sur un marché déjà bouleversé par les changements démographiques. Le Canada fait face à plusieurs défis lorsqu'il s'agit de ses politiques liées au travail, que ce soit au niveau de la formation, du retour à l'emploi rapide pour les individus sans emploi ou de la productivité de la population active, puisque le gouvernement du Canada doit travailler dans un contexte complexe dû à sa nature fédéraliste.

En effet, la structure gouvernementale fédérale n'en est pas à ses premiers défis, son mode de fonctionnement d'auto-administration dans chaque province et territoire tout en étant dans un contexte de collaboration dans la gestion elle-même souligne le caractère asymétrique du fédéralisme canadien. Cette asymétrie est d'autant plus problématisée lorsqu'il est temps de discuter des politiques liées à l'emploi. Ce type de politique occupe un statut particulier, dans ce contexte puisqu'il s'agit à la fois de la responsabilité des gouvernements des provinces et territoires et du gouvernement fédéral. C'est pourquoi ce dernier a répondu à cet enjeu dans les années 1990 avec comme objectif de décentraliser ses services offerts liés à l'emploi. Dans un environnement asymétrique qui caractérise le Canada, le contexte de chaque province et territoire, de chaque région, va influencer la façon dont les services seront offerts, puisque les réalités du marché du travail local sont différentes. Ainsi, chaque province et territoire doit composer avec ses particularités au niveau de l'emploi et le gouvernement fédéral a jugé que ces gouvernements étaient mieux placés pour décider quels programmes devraient être mis en place en utilisant les fonds provenant de transferts fédéraux.

La mise en place des Ententes de développement du marché du travail (EDMT) est venue répondre en partie à cette problématique contemporaine. Celles-ci, comme nous le verrons dans la première partie de ce mémoire, ont été mises en œuvre dans les années 1990 et ont permis d'harmoniser les programmes d'emploi fédéraux et provinciaux afin de répondre aux besoins du marché du travail pancanadien.

Cependant, il est difficile de concevoir comment les EDMT peuvent être évaluées de façon globale lorsque les services offerts et le contexte lui-même diffèrent d’une province et d’un territoire à l’autre. Comment alors le Canada peut-il évaluer l’impact canadien de ses transferts d’argent aux provinces et aux territoires ? Comment le gouvernement fédéral peut-il rester imputable face à la population canadienne par rapport à ses dépenses ?

Ce questionnement reste particulièrement pertinent dans le contexte du marché du travail canadien d’aujourd’hui puisque ces ententes sont actuellement renégociées de façon bilatérale entre les provinces et territoires et le gouvernement fédéral. Les questions de l’imputabilité et de l’évaluation de ces ententes sont largement présentes. Le Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées a présenté en 2015 quelques recommandations à la Chambre des Communes du Parlement par rapport au renouvellement des EDMT. Dans ce rapport, la problématique liée à l’évaluation est plus que présente, l’impossibilité d’effectuer des comparaisons entre les provinces et les territoires et d’obtenir une évaluation plus globale des EDMT est un des problèmes que le gouvernement fédéral souhaite résoudre lors des négociations.

Face à cette problématique plus qu’actuelle, se questionner sur les modes d’évaluation est une nécessité lorsqu’il est temps de repenser ces ententes. C’est pourquoi dans le cadre de ce mémoire, nous souhaitons nous interroger sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l’influence de celui-ci sur la mise en œuvre de certaines politiques et de leur évaluation. Plus particulièrement, cette étude de cas cherchera à répondre à la question suivante : considérant que le fédéralisme asymétrique conduit à des systèmes de reddition de compte qui varient d’une province à l’autre, comment cela affecte-t-il la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l’emploi qu’il finance et ainsi, à rester imputable face à sa population ? Les cas des EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick serviront d’exemple afin de répondre à cette question. Ce choix méthodologique sera justifié dans la troisième partie.

Afin de répondre à cette question, ce texte sera divisé en quatre parties. Il sera tout d’abord nécessaire en première partie d’aborder le contexte de cette problématique plus en profondeur afin de bien établir les bases de cette recherche. Dans celle-ci, un retour rapide sur l’historique entourant la mise en œuvre des EDMT sera fait ainsi qu’une brève description de leurs

caractéristiques principales sera présentée afin de positionner ce cas dans son contexte global. Par la suite, les EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick seront abordées de façon descriptive tant au niveau de leurs ressemblances que de leurs différences ainsi que le contexte entourant leur conception. Prendre connaissance des EDMT entre le gouvernement fédéral et ces deux provinces est bien entendu un prérequis pour bien réaliser cette étude de cas sous l'angle des évaluations de ces mêmes ententes.

Dans la deuxième partie, le cadre conceptuel sera exposé afin de faciliter la compréhension théorique de la problématique présentée dans ce mémoire. Cette partie abordera certaines définitions de concepts utilisés en administration publique en lien avec les enjeux de la problématique. D'abord, le fédéralisme, le fédéralisme asymétrique et la décentralisation seront abordés compte tenu de l'importance de ces concepts pour notre question de recherche. Cette partie, nous l'espérons, nous aidera à comprendre la complexité de ces concepts et des liens entre eux, ce qui nous permettra d'exposer leur implication dans le contexte canadien. Ensuite, le rôle de l'imputabilité dans l'évaluation par rapport à la mesure de la performance sera analysé à partir d'écrits académiques afin de comprendre l'enjeu d'imputabilité auquel le gouvernement fédéral doit faire face. Comme nous pourrons le démontrer, l'évaluation reste une activité pertinente dans le contexte de l'administration publique d'aujourd'hui, mais mérite que son rapport avec la performance et l'imputabilité soit repensé. Par la suite, souhaitant nous interroger sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'influence de celui-ci sur la mise en œuvre de certaines politiques et de leur évaluation, le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'imputabilité sera exploré à partir d'auteurs du milieu académique. Après la lecture de cette section, le lecteur devrait avoir les outils nécessaires pour comprendre le processus suivi dans le cadre de cette étude.

En troisième partie, la méthodologie sera abordée pour démontrer le type de recherche choisie ainsi que la façon que celle-ci fut effectuée, notamment au niveau des ressources utilisées et de la façon dont celles-ci ont été recueillies. La quatrième partie se concentrera sur l'analyse et sera traitée en quelques sections. Tout d'abord, une synthèse des évaluations du Québec et du Nouveau-Brunswick sera effectuée et celles-ci seront analysées selon quatre critères établis. Les similarités et les différences entre les deux provinces par rapport à chaque critère seront soulevées pour souligner comment on y entrevoit les enjeux au niveau du fédéralisme asymétrique et de

l'évaluation des programmes liés à l'emploi. Ensuite, les résultats obtenus seront discutés et des liens seront établis entre cette étude de cas et les théories démontrées en deuxième partie pour comprendre comment s'articule le fédéralisme dans ce contexte asymétrique, comment ce contexte conduit à des systèmes de reddition de compte différents et finalement, comment la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance par l'entremise des EDMT est affectée.

Pour terminer, la conclusion servira de récapitulatif et nous permettra, à la lumière de l'analyse effectuée et des résultats obtenus, de formuler quelques recommandations en lien avec la problématique.

1. CONTEXTE

1.1. Loi sur l'assurance-emploi et les Ententes de développement du marché du travail

La Loi sur l'assurance-emploi, adoptée en juin 1996, comprenait la création de deux volets du programme d'assurance-emploi. La partie I, les prestations d'assurance-emploi offrent un soutien temporaire sous forme de revenu aux Canadiens qui se retrouvent en situation précaire à la suite de la perte d'un emploi, ces derniers se retrouvant avec une somme d'argent mensuelle jusqu'à ce qu'ils trouvent un nouvel emploi. La partie II comprend les prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS), qui sont des programmes actifs du marché du travail visant à aider les chômeurs à retourner au travail. Les PEMS servent également à réduire les dépenses liées aux prestations d'assurance-emploi en offrant aux Canadiens admissibles de meilleures possibilités de trouver, mais aussi de conserver un emploi à long terme.

Le marché du travail étant un enjeu pancanadien, l'harmonisation des programmes d'emploi fédéraux et provinciaux étaient l'objectif principalement poursuivi par la Loi sur l'assurance-emploi. Cependant, garder une certaine souplesse dans la conception et la prestation des services au niveau local restait nécessaire. La loi comprenait donc la création d'accords bilatéraux entre les provinces et territoires et le gouvernement fédéral et prévoyait la liberté pour les provinces et territoires de signer des contrats avec des parties tierces pour la conception et la prestation des PEMS sur le terrain. Ces accords bilatéraux sont connus sous le nom des Ententes de développement du marché du travail (EDMT). Les PEMS sont offertes par le biais de ces EDTM entre le Canada et les provinces et territoires puisqu'il est entendu que les instances provinciales et territoriales sont dans une meilleure position pour déterminer les types de programmes d'emploi appropriés pour répondre aux besoins du marché du travail de leur juridiction.

En 1999, toutes les EDTM avaient été finalisées entre le gouvernement fédéral et chaque province et territoire, mis à part l'Ontario où l'entente n'a été mise en œuvre que le 1er janvier 2007. Avant cela, le gouvernement fédéral s'occupait de la gestion des PEMS dans cette province. Quant au Québec et au Nouveau-Brunswick, l'entente a été signée en 1997 et 1996 respectivement, soit 10 ans avant l'Ontario. À la base, les accords initiaux étaient soit cogérés, ou décentralisés comme au Québec et au Nouveau-Brunswick, la cogestion impliquant le partage de la responsabilité des

activités liées au marché du travail entre la province ou le territoire et le gouvernement fédéral. Aujourd'hui, toutes les EDMT ont été transférées depuis 2010, bien que les interventions doivent être conçues et exécutées selon les principes et les lignes directrices établis par la loi et les EDMT (Wood & Klassen, 2009).

1.1.1. Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS)

Les PEMS offertes dans le cadre des EDMT comprennent cinq principales prestations d'emploi et six dans le cas du Québec : les Subventions salariales ciblées, l'Aide au travail indépendant, les Partenariats pour la création d'emplois, le Développement des compétences et les Suppléments de revenu ciblés¹. Ces prestations d'emploi permettent aux demandeurs actuels et anciens prestataires d'assurance-emploi provenant de la Partie I d'acquérir des compétences et de l'expérience professionnelle grâce à une combinaison d'interventions, telles que des formations et des subventions salariales. Plus précisément, l'admissibilité aux prestations d'emploi est limitée aux prestataires actuels d'assurance-emploi (appelés « prestataires actifs ») et aux chômeurs ayant présenté une demande d'assurance-emploi au cours des trois dernières années ou ayant reçu des prestations de maternité ou parentales au cours des cinq dernières années avant de demander l'aide des PEMS. Ce dernier groupe est appelé « anciens prestataires de l'assurance-emploi ». Les EDMT appuient également la prestation de services d'aide à l'emploi destinés à tous les chômeurs canadiens par l'entremise des Services d'aide à l'emploi, le dernier type de PEMS. Ceux-ci sont offerts à tous les Canadiens sans emploi et aux résidents légaux, peu importe leur participation à la partie I de l'assurance-emploi.

Le Développement des compétences est le principal programme de formation professionnelle disponible dans le cadre des PEMS. Ces prestations d'emploi aident les participants à obtenir un emploi en leur fournissant une aide financière qui leur donne accès à de la formation à tous les niveaux, ce qui permet une meilleure adéquation entre la formation, les compétences et les besoins du marché du travail. Ainsi, puisque ce programme permet cette adéquation, le Développement des compétences représente la plus grande proportion des interventions et des dépenses liées aux prestations d'emploi.

¹ La mesure des Suppléments de revenu ciblés était mise en application au Québec, cette mesure a cessé en 2014.

Les Subventions salariales ciblées aident les participants à obtenir un emploi en acquérant de l'expérience de travail et une formation alors qu'ils occupent un emploi. Ces subventions encouragent les employeurs à embaucher des personnes qu'ils n'embaucheraient normalement pas en offrant une aide financière à l'employeur pour couvrir une partie du salaire des participants et les autres coûts liés à l'emploi. Ces subventions permettent aux participants d'obtenir l'expérience requise pour occuper ce même emploi tout en permettant aux employeurs d'obtenir une main-d'œuvre plus abordable. Par ailleurs, puisque les salaires sont assurables, les travailleurs seront par la suite admissibles à renouveler leur assurance-emploi au besoin.

L'Aide au travail indépendant permet aux participants de lancer leur propre entreprise ou de devenir travailleurs autonomes par l'entremise de l'aide financière qui couvre leurs coûts de subsistance tout en développant leur plan d'affaires. L'Aide au travail indépendant leur permet aussi d'avoir accès à des conseils et à une expertise en matière de planification d'entreprise. Ce programme représente une solution à long terme et permettrait aux participants d'accéder à une indépendance financière plus rapidement.

Les Partenariats pour la création d'emplois donnent aux participants l'occasion d'acquérir de l'expérience de travail à court terme pour améliorer leurs chances d'obtenir et de conserver un emploi. Une aide financière est accordée aux projets à court terme, tels qu'un stage, dans les secteurs publics et sans but lucratif. Ce programme permet aux participants d'augmenter leurs chances d'obtenir et de garder un emploi à long terme, mais aussi de favoriser le développement de l'économie locale.

Les Suppléments de revenu ciblés, qui étaient présents au Québec jusqu'en 2014, permettaient aux citoyens qui recevaient des prestations d'assurance-emploi d'occuper des emplois temporaires et peu rémunérés sans risquer de perdre complètement l'aide financière. Cela permettait d'offrir une certaine flexibilité financière aux prestataires actifs, tout en permettant au gouvernement de réduire un peu les dépenses liées aux prestations d'assurance-emploi sur le long terme.

Les Services d'aide à l'emploi permettent tout simplement d'aider tous les chômeurs à trouver un emploi, peu importe leurs implications dans les parties I ou II de l'assurance-emploi, ces services incluent notamment la recherche d'emploi, l'accès à certaines ressources et à des formations de base telles que la rédaction du curriculum vitae. Ces services sont couramment fournis par le biais de

parties tierces engagées sous contrat. Trois types d'interventions sont offertes : les Services d'aide à l'emploi, les services de groupe et l'aide individuelle. Par ailleurs, les interventions de Services d'aide à l'emploi peuvent être combinées avec d'autres programmes de PEMS.

1.2. Ententes de développement du marché du travail : les cas du Québec et du Nouveau-Brunswick

Cette partie est importante afin de favoriser une compréhension globale de la problématique. Réviser le contexte politique à l'époque de la création des EDMT nous permettra d'approfondir l'analyse des évaluations par rapport au statut particulier du Québec au sein du Canada et au fédéralisme asymétrique. Par la suite, nous allons décrire et comparer les ententes entre le gouvernement fédéral et les deux provinces faisant l'objet de l'étude de cas. Cette comparaison servira de support à la synthèse et l'analyse des évaluations du Québec et du Nouveau-Brunswick.

1.2.1. Contexte politique et historique

Lors de la création de la fédération canadienne, les responsabilités ont été divisées entre les provinces et le fédéral, celles-ci étant responsables de l'éducation, du système de santé, des services liés à l'emploi, le salaire minimum et les politiques s'y rattachant, ainsi que les services sociaux. Bien que le fédéral offrait un support financier, ce n'est qu'après la Grande Dépression et la Deuxième Guerre mondiale que le gouvernement du Canada a pris en charge les personnes sans emploi en offrant un support financier et des formations ainsi qu'en mettant en place de nouveaux fonds pour l'assurance-emploi (Hunter, 1993 ; Campeau, 2005 ; Pal, 1988). Dans les années 1960, le fédéral agissait de manière principalement unilatérale en ce qui concerne les services liés à l'emploi, certains accords ont été signés dans le but de racheter certains services aux provinces et aux institutions desservant la population sans emploi, mais aussi certaines populations non éligibles à l'assurance-emploi comme les immigrants, les populations autochtones et les personnes handicapées à cause de leur relevé d'emploi peu développé (Dupré, 1973). Le rôle des provinces était alors de simplement *remplir les trous*, tels que les programmes pour les jeunes qui étaient quasi inexistantes au niveau fédéral (Wood & Klassen, 2017).

Cependant, cette situation a complètement changé dans les années 1990, ce qui a fortement influencé la décision de décentraliser les services liés à l'emploi et créant les EDMT entre le fédéral

et les provinces et les territoires. Deux facteurs y ont fortement contribué : le contexte économique et le contexte politique de l'époque avec le Québec.

Le contexte économique de l'époque était difficile pour le Canada, on enregistrait un taux de chômage ainsi qu'un déficit élevé. L'inflation persistante des années 1970 et 1980 a fait en sorte qu'en 1990, on enregistrait un indice des prix à la consommation quatre fois plus important qu'en 1970. Les restructurations et les réductions d'effectifs sont devenues l'ordre du jour avec un chômage qui a mis du temps à se remettre de la récession de 1990-91 et, dans de nombreux cas, les salaires ont été gelés ou réduits (Thiessen, 2001). C'est donc dans ce contexte incertain que le gouvernement fédéral a commencé à vouloir réduire son pouvoir de dépenser dans le but de diminuer son déficit. Ainsi, l'idée de diminuer le fond de l'assurance-emploi et de déresponsabiliser le gouvernement fédéral dans les services liés à l'emploi est devenue la solution évidente pour ce dernier (Wood & Klassen, 2017).

En même temps, les provinces demandaient de plus en plus de flexibilité quant aux programmes offerts dans leur juridiction, plus d'adaptation des programmes par rapport aux besoins particuliers de certaines régions, ainsi que moins de redditions de compte à Ottawa (Wood & Klassen, 2017). L'Accord de Charlottetown en 1992, bien qu'ayant échoué, avait pour but de résoudre les disputes entre le fédéral et les juridictions provinciales, incluant les politiques liées au travail telles que les formations (Wood & Klassen, 2017). Cet Accord reconnaissait explicitement la demande de longue date du Québec quant à la compétence provinciale en matière de formation dans le marché du travail. Cependant, cette demande n'était pas nouvelle, depuis longtemps le gouvernement québécois, mais aussi les communautés d'employeurs et les groupes organisés de travailleurs, a fortement milité pour que la compétence du Québec sur les services liés au marché de l'emploi soit reconnue. En 1990, une résolution affirmant la juridiction du Québec dans ce domaine a été passée à l'Assemblée nationale (Bakvis & Aucoin, 2000).

D'autre part, avec le référendum sur la souveraineté du Québec en 1995, le gouvernement fédéral s'est vu obligé d'agir et a reconnu que les provinces avaient la responsabilité principale de la mise en œuvre et de la distribution des programmes du marché de l'emploi (Wood & Klassen, 2017). En effet, dans la période qui a précédé le référendum, la pression sur le gouvernement fédéral pour faire preuve de plus de souplesse dans les relations fédérales-provinciales a fait en sorte que le premier ministre a légitimé certaines plaintes du Québec ainsi que la position unique de celui-ci

au sein du Canada. En octobre 1995, durant son discours effectué à Verdun au Québec, il reconnaissait explicitement que toutes les provinces, incluant le Québec, avaient la responsabilité de développer et mettre en œuvre les services liés à l'emploi (Bakvis & Aucoin, 2000). De cette façon, c'est justement en voulant s'adapter aux besoins de chaque juridiction que la décision de négocier les ententes bilatéralement est devenue une évidence.

En outre, au même moment, les provinces de l'Atlantique se trouvaient dans une impasse économique importante. La combinaison de la récession de 1990 avec les troubles que connaissaient certaines industries, particulièrement celle de la pêche (Beale, 1999), n'a fait que renforcer la volonté des quatre provinces de réviser les programmes liés à l'emploi. Contrairement aux autres provinces, ces programmes n'étaient pas vraiment financés par les compagnies, les employés de la région de l'Atlantique n'étaient pas au même niveau que le reste du Canada en matière de développement des compétences. Cela s'explique principalement par la façon dont le marché de l'emploi était structuré. Effectivement, il y avait une plus grande proportion de travailleurs saisonniers ainsi que de plus petites compagnies qui n'avaient pas les ressources nécessaires pour investir dans la formation (Beale, 1999). Ainsi, le besoin de flexibilité au niveau du financement était important afin que les provinces de l'Atlantique, telles que le Nouveau-Brunswick, et les autres provinces, comme le Québec, puissent mettre en œuvre des programmes adaptés aux besoins de leur marché de l'emploi particulier.

Bien entendu, à la suite du référendum, le gouvernement fédéral n'avait plus le choix de commencer officiellement les démarches afin de décentraliser les programmes liés à l'emploi. Une offre de décentralisation a donc été développée et envoyée aux gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick de la part du fédéral. Pour ces provinces, la cogestion n'était pas une option, le choix de tout décentraliser était alors évident. En fait, pour le Québec, le contrôle de la formation au marché du travail préoccupait non seulement le gouvernement, mais aussi les employeurs, les syndicats et le grand public depuis longtemps donc son engagement à obtenir un contrôle maximal dans ce domaine était incontestable. Pour ce qui est du Nouveau-Brunswick, le gouvernement était aussi en faveur d'un accord de type «transfert de responsabilités». Comme expliqué précédemment, le niveau élevé de chômage et la structure du marché de l'emploi ont fait en sorte que les programmes de soutien du revenu et de formation étaient devenus des facteurs importants dans l'économie de cette province (Bakvis & Aucoin, 2000).

Comme nous pourrions le voir dans les prochaines parties, les contextes économique et politique ont contribué à façonner les EDMT, mais aussi les modes d'évaluation, particulièrement par rapport au Québec.

1.2.2. Résultats — EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick

Bien que nous allions principalement nous concentrer sur les évaluations des EDMT dans l'analyse du présent mémoire, il était tout de même pertinent de survoler les EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick. En effet, certaines parties sont particulièrement intéressantes afin de bien comprendre le reste de la problématique : la forme de ces ententes, l'exécution des programmes et le cadre d'imputabilité.

Types d'entente — négociations

La première offre du 30 mai 1996 par le premier ministre était particulièrement unique, souvent caractérisée comme étant non traditionnelle d'un point de vue de la dévolution complète et du cadre d'imputabilité. Ce qui est intéressant dans ce cas est que la stratégie du fédéral était de faire une offre à toutes les provinces et tous les territoires, mais qui serait aussi difficile pour le Québec de refuser (Bakvis & Aucoin, 2000). L'entente était par conséquent très ouverte et visait principalement cette province.

Le Québec s'est différencié de plusieurs manières, le type de libellé et les approches utilisées étaient différentes. La province, contrairement au Nouveau-Brunswick, a insisté sur un accord en deux étapes en commençant par un accord de principe pour ensuite signer un accord de mise en œuvre. Il y avait aussi une forte aversion de la part du Québec de toute référence à la législation fédérale, craignant ainsi une insertion de celle-ci dans les modalités de l'accord. La province voulait s'assurer que ses intérêts, notamment inscrits dans les lois fédérales, soient protégés, bien que le texte de l'entente ne fût pas explicitement référence à ces actes. Le Québec souhaitait aussi que les principes énoncés dans l'entente soient décrits de façon très détaillée notamment au niveau des rôles respectifs des deux gouvernements (Bakvis & Aucoin, 2000).

Par ailleurs, afin de répondre aux besoins particuliers de chaque province et territoire, les négociations ont été effectuées bilatéralement de façon simultanée. Par ailleurs, chaque entente avait une clause d'*égalité de traitement*, c'est-à-dire, que le gouvernement fédéral accepterait de

rouvrir une entente précédemment négociée afin d’y appliquer un amendement. De cette façon, si une entente négociée comporte des dispositions différentes de celles contenues dans l’entente auparavant négociée, le Canada convient, si la province ou le territoire en fait la demande, de modifier l’entente pour y inclure des dispositions semblables.

Exécution des programmes

Cette partie est intéressante puisque l’on peut observer un *rebranding* des programmes par le Québec. Il s’agit notamment d’une des raisons pourquoi le Québec a insisté pour une entente de principe avant de débiter celle de sa mise en œuvre. Ainsi, le degré auquel les provinces et territoires étaient prêts à offrir des programmes correspondant aux PEMS était un élément important des négociations, mais dans le cas du Québec, il s’agissait d’un élément principalement de discord. La plupart des provinces, dont le Nouveau Brunswick, ont renommé leurs activités de programme afin de répondre aux exigences fédérales, mais le Québec voulait que les mesures actives soient décrites différemment et fassent référence aux objectifs sous la politique québécoise du marché du travail et ainsi, les programmes ont été divisés en cinq axes d’intervention : i) *la préparation à l’emploi*, ii) *l’insertion en emploi*, iii) *le maintien en emploi*, iv) *la création directe d’emploi* et v) *la stabilisation de l’emploi* (EDMT de principe du Québec, Section 3 - Dispositions touchant les mesures actives d’emploi et les fonctions du Service national de placement visées par l’entente, 1997).

Pour ce qui est de l’entente avec le Nouveau-Brunswick, et la plupart des autres provinces et territoires, les programmes décrits sont similaires aux PEMS (EDMT du Nouveau-Brunswick, Annexe 1 – Prestations et mesures provinciales, 1996) :

- *des subventions salariales pour encourager les employeurs à embaucher des clients de l’assurance-emploi ;*
- *des suppléments de revenu pour encourager les clients de l’assurance-emploi à accepter un emploi ;*
- *une aide financière pour permettre aux clients de l’assurance-emploi de créer leur propre entreprise ou pour favoriser le travail indépendant ;*
- *une aide financière pour fournir aux clients de l’assurance-emploi des occasions d’emploi qui leur permettront d’acquérir une expérience de travail :*

- *une aide financière pour permettre aux clients d'acquérir des compétences liées à l'emploi.*

Aussi, le langage dans lequel les services sont offerts vient renforcer les différences dans l'exécution des programmes particulièrement par rapport à la langue française au Québec. Ainsi, la province, avec sa Charte de la langue française, entrait en compétition avec le gouvernement fédéral avec la Loi sur les langues officielles dans la prestation de services et d'après l'EDMT de mise en œuvre avec le Québec, « Canada assurera, à la demande du Québec, les communications écrites en langue anglaise » (EDMT de mise en œuvre du Québec, Section 3.0 - Fonctions du Service national de placement, 1998). Il ne s'agissait aucunement d'un problème avec le Nouveau-Brunswick puisque la province est la seule qui est entièrement bilingue et avait donc la capacité d'offrir ses services dans les deux langues.

Cadre d'imputabilité

Tout d'abord, il est bien évidemment important d'aborder le cadre d'imputabilité de ces ententes puisqu'il s'agit d'un des concepts centraux de la problématique de ce mémoire. Avant tout, il y a l'atteinte de trois indicateurs de performance, principalement axés sur les résultats et influencés par des considérations économiques de la part du fédéral. Ces indicateurs de base suivants ont été établis pour mesurer les résultats suivants :

- *le nombre de participants de l'assurance-emploi qui tirent profit des mesures actives d'emploi visées par l'entente ;*
- *le nombre de retours au travail de clients de l'assurance-emploi, en particulier chez les prestataires actifs d'assurance-emploi ;*
- *les économies générées au Compte d'assurance-emploi.*

Ceux-ci sont exigés dans tous les EDMT sans exceptions et bien que le langage diffère légèrement dans le cas du Québec, ce dernier a les mêmes trois exigences dans son entente. Cependant, les modalités entourant les évaluations des programmes financés sous l'EDMT sont différentes. En effet, dans le cas du Nouveau-Brunswick et la plupart des provinces et territoires, il est entendu que « le Canada et le Nouveau-Brunswick reconnaissent à quel point il est important d'évaluer les résultats des prestations et mesures provinciales financées dans le cadre de cette entente [...] En conséquence, les parties conviennent que, dès qu'aura commencé la mise en œuvre des prestations

et mesures provinciales, elles élaboreront conjointement un cadre d'évaluation » (EDMT du Nouveau-Brunswick, Section 8 – Évaluation, 1996). Dans le cas de l'entente avec le Québec, les indicateurs de base sont les mêmes qu'indiqué plus haut, mais il n'y a aucune référence à une évaluation « conjointe » et l'entente a été développée afin que la responsabilité des évaluations soit complètement donnée au Québec, donnant ainsi une grande indépendance à la province par rapport à la reddition de compte.

Ainsi, dans l'entente entre le Canada et le Québec, l'indépendance de la province est explicitement décrite, « les deux parties conviennent qu'un cadre d'évaluation sera élaboré par le Québec » (EDMT de principe du Québec, Section 8 – Évaluation, 1996) et alors, les exigences quant au contenu ne sont pas décrites. Par ailleurs, « le Québec transmettra au Canada les rapports d'évaluation dès qu'ils seront approuvés » (EDMT de mise en œuvre du Québec, Section 5 – Imputabilité, 1998) ne donnant au fédéral aucun accès à l'évaluation pendant sa conception.

Les modalités de partage d'information sont presque les mêmes pour toutes les EDMT, bien que le langage diffère selon les ententes. Un des obstacles pendant les négociations était de relier les systèmes d'information fédéral et provincial tant dans le domaine technique que légal. Effectivement, il était nécessaire d'inclure certains éléments dans l'entente pour assurer le partage de renseignements afin d'assurer le bon fonctionnement des programmes sur une base mensuelle ou au besoin.

Finalement, cette partie nous a permis d'explorer brièvement les EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick. Afin d'étudier l'imputabilité, nous avons décidé de discuter des types d'ententes, de l'exécution des programmes et des modalités d'évaluations qui semblaient être les sections les plus pertinentes à aborder par rapport à la problématique.

2. CADRE CONCEPTUEL

2.1. Fédéralisme, fédéralisme asymétrique et décentralisation

En vue de nous interroger sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'influence de celui-ci sur la mise en œuvre de certaines politiques et de leur évaluation, nous allons aborder dans le présent mémoire le fédéralisme, le fédéralisme asymétrique et la décentralisation. Ces trois concepts se retrouvent à la base de notre question de recherche et comme nous pourrions l'observer, ces termes sont utilisés ensemble de façon courante et à la lecture des différents écrits, on ne peut donc pas aborder le fédéralisme asymétrique sans aborder les deux autres concepts. Dans cette partie, nous allons définir ceux-ci et décrire le lien entre eux pour ensuite nous tourner vers le contexte canadien.

Selon plusieurs auteurs, définir le *fédéralisme* est une tâche sans fin. Étant un concept multidimensionnel, il existe une multitude de définitions et d'interprétations selon la position de celui qui l'analyse. À la base, le fédéralisme « [...] repose sur l'idée qu'il est possible de diviser l'ensemble des pouvoirs étatiques entre divers paliers étatiques coordonnés où aucun palier n'est un délégué de l'autre. » (Cyr, 2012, p.9), on fait notamment référence à la « [...] répartition des compétences pour désigner le partage des responsabilités entre les différents paliers gouvernementaux » (Champagne, 2012, p. 20). Plus encore, le fédéralisme favorise le rassemblement des communautés malgré les différences qui les distinguent et met l'accent sur les buts qu'ils partagent (Murray, 1998 ; Gagnon, 1994).

Federalism...provides greater stability by diffusing conflicts and expectations throughout the system. It offers the opportunity to tailor economic policies to the specific needs and concerns of citizens and groups in different parts of the country...it provides the opportunity for experiment and learning, for flexibility and inventiveness...

Breton, 1964, p.148 dans Murray, 1998, p.28

Ainsi, sa légitimité se trouve dans le fait que la théorie fédérale « non seulement est prête à accommoder les allégeances politiques multiples, mais elle se justifie précisément par la possibilité de celles-ci. » (Cyr, 2012, p.10). Par conséquent, le concept de la diversité doit être considéré

lorsqu'on réfléchit au fédéralisme, ce dernier permettant de reconnaître et d'accommoder cette diversité. Selon Murray (1998) et Brock (2008), lorsqu'on discute de ce type de fédéralisme basé sur la diversité et la multiplicité des allégeances politiques on se rapproche considérablement du concept de fédéralisme asymétrique. D'après Klassen et Schneider (2002), « federalism is primarily a tool for managing, and at times reinforcing, this diversity, rather than a tool to equalize the living conditions of all citizens » (p.65). Le fédéralisme était ainsi porteur, dès son origine, du principe de « l'unité dans la différence » (Cardinal et collab., 2008, p.639), et c'est pourquoi plusieurs auteurs sont d'accord pour dire que le système fédéral, à la base, tend vers l'asymétrie (Brock, 2008). De cette façon, le principe d'asymétrie reconnaît que bien que l'unité soit à la base du fédéralisme, ça ne signifie pas qu'il faut que ce soit uniforme et qu'au contraire, la diversité doit être respectée (Murray, 1998).

Ainsi, le fédéralisme asymétrique peut se manifester sous plusieurs formes, c'est pourquoi il est aussi défini de plusieurs manières. Selon Cardinal et Kostadinov (2007), « le fédéralisme asymétrique sert à accorder à une région, au sein d'un État, une forme particulière d'autonomie ou un statut constitutionnel particulier qui la distinguera des autres unités constituantes » (p.727). Les auteurs parlent généralement de trois types d'asymétrie (Cardinal & Kostadinov, 2007, p.730) soient *de facto* avec la reconnaissance des distinctions naturelles entre les entités constituantes, *de jure* où l'asymétrie est inscrite dans la constitution et *administrative* avec l'approche constitutionnelle du partage du pouvoir. D'autres auteurs distinguent plus simplement l'asymétrie en deux catégories distinctes : politique et constitutionnelle (Mathieu, 2009 ; Bakvis & Skogstad 2002 ; Watts, 1996). L'asymétrie politique caractérise toutes les fédérations et provient de l'impact des conditions culturelles, économiques, sociales et politiques affectant ainsi les relations entre les États fédérés et l'État fédéral (Watts, 1996 ; Murray, 1998). De cette façon, ce type d'asymétrie peut se manifester sous la forme d'ententes qui correspondent aux différents besoins et ressources des entités constituantes, celles-ci sont alors souvent peu contestées pour cette raison (Bakvis and Skogstad, 2002). Pour ce qui est de l'asymétrie constitutionnelle, elle ne s'applique pas nécessairement à toutes les fédérations et renvoie spécifiquement à la non-uniformité de la distribution des pouvoirs aux États fédérés par la constitution (Watts, 1996 ; Murray, 1998). Bien que plusieurs auteurs s'entendent sur ces catégories, certains n'acceptent pas l'asymétrie constitutionnelle comme étant une forme valable dans le contexte d'une fédération.

Effectivement, le système fédéral serait constitutionnellement symétrique puisqu'il existe une égalité d'opportunité pour tous les États fédérés. Dans ce sens, la symétrie ne signifiant pas nécessairement qu'il existe une égalité dans les résultats puisque toutes les entités constituantes ont techniquement droit aux mêmes opportunités et ainsi, l'asymétrie constitutionnelle ne peut exister dans un système fédéral (Gibson, 2005). Il s'agirait alors d'un fédéralisme asymétrique résultant de différents compromis et d'ententes entre les différentes entités.

Dans un autre ordre d'idées, il est intéressant de se questionner sur la justification derrière l'utilisation de ce type de fédéralisme, la question de la légitimité d'un tel processus doit être considérée. Le fédéralisme asymétrique trouve donc sa légitimité, selon plusieurs, dans son utilisation positive, c'est-à-dire, « dans la reconnaissance des besoins particuliers d'une unité ou d'une nation au sein d'une fédération multinationale » (Cardinal & Kostadinov, 2007, p.730). Ces différents arrangements sont généralement acceptés, encouragés et même nécessaires pour accommoder les différences entre les entités constituantes pour la survie du système fédéral (Brock, 2008). De plus, selon la théorie de la dépendance au chemin ou *path dependency*, la légitimité découle de l'équité perçue des négociations, de l'accord lui-même et de sa ratification (Gibson, 2005). Bien que l'entente soit légale, elle n'est légitime que par l'intégrité du processus de négociation dont elle découle. Ainsi, puisque la coordination des négociations se fait de façon bilatérale, l'issue des négociations n'est donc souvent pas la même, elle est ainsi asymétrique, mais le processus assure une impression d'« équité » (Mathieu, 2009) et trouve donc sa légitimité dans celui-ci.

Toutefois, la légitimité n'est pas à sens unique, celle des États fédérés et de l'État fédéral dépend aussi de cette asymétrie. Ils sont responsables de leur population et leur légitimité découle de leur capacité à s'adapter aux changements sociétaux et à répondre aux besoins de sa population (Brock, 2008), « le premier défi que le fédéralisme doit relever sur le plan fonctionnel est celui de démontrer qu'il est capable d'offrir des services publics d'une manière au moins aussi efficiente que les régimes pouvant s'y substituer » (Cyr, 2012, p. 11). De cette façon, le fédéralisme asymétrique est alors utilisé comme moyen d'y arriver. Cependant, bien que plusieurs décrivent les bienfaits de ces arrangements, certains auteurs remettent en question l'asymétrie au sein du fédéralisme. Elle viendrait au contraire ajouter des tensions dans les relations intergouvernementales et ainsi, il serait préférable dans le futur de cesser de multiplier les

arrangements asymétriques et de tenter d'établir une version moderne du fédéralisme de principe (Brock, 2008).

Tel que nous avons pu le déduire précédemment, les États fédérés et l'État fédéral sont donc chacun également responsable des différents aspects du bien-être de leur population et ainsi, « l'État ne doit plus être conçu comme une puissance publique s'imposant à tous à l'intérieur d'un territoire donné, mais en contexte fédéral, il doit entretenir des liens horizontaux de collaboration et de coopération avec d'autres puissances publiques légitimes sur son territoire » (Cyr, 2012, p.10). De cette façon, le fédéralisme asymétrique peut alors devenir un outil et peut prendre plusieurs formes et la décentralisation peut ainsi permettre la mise en œuvre d'ententes asymétriques (Cardinal & Kostadinov, 2007).

2.1.1. Décentralisation

Tout d'abord, à la lecture des nombreux écrits (Boismenu, 2006 ; Cardinal & Kostadinov, 2007 ; Mathieu, 2009), on considère la décentralisation comme un processus de transfert des compétences et des ressources de l'État aux communautés territoriales. Plus précisément, « [...] la décentralisation peut se définir comme le partage de l'autorité politique, administrative ou financière de l'État avec les organisations gouvernementales qui sont plus près des citoyens » (Champagne, 2012, p. 22). En revanche, la distinction entre la décentralisation et le fédéralisme est souvent débattue, certains sont d'accord pour dire qu'il y a bel et bien une distinction entre le fédéralisme et la décentralisation (Cardinal & Kostadinov, 2007) et que la recherche ne conceptualise pas assez ces deux concepts comme étant distincts (Biela, Hennl & Kaiser, 2012). Au contraire, d'autres auteurs expliquent que le fédéralisme repose à l'origine sur la division des pouvoirs étatiques entre divers paliers et que l'État fédéraliste moderne ne peut exister sans que ses décisions soient dictées par d'autres forces (Cyr, 2012) puisque le fédéralisme est autant de l'auto-administration que de la collaboration dans la gestion. Certains expliquent notamment que la fragmentation verticale des pouvoirs permet de mieux répondre aux besoins des citoyens par l'entremise d'une gouvernance à plusieurs niveaux ce qui permet un rapprochement entre la population et le pouvoir étatique (Dawns, 1999 ; Leon, 2011). De façon générale, les « [...] régimes fédéraux [...] ont tendance à être davantage décentralisés puisqu'ils incorporent normalement des organisations territoriales ayant un niveau d'autonomie assez élevé »

(Champagne, 2012, p. 21). En effet, le principe de subsidiarité se base sur le fait d'attribuer certaines responsabilités aux échelons gouvernementaux les plus proches de la population, permettant ainsi une prestation de certains services plus optimale (Champagne, 2012).

Par ailleurs, le multinationalisme et la diversité des populations et des allégeances politiques sont souvent retrouvés à la base des processus de décentralisation, ce qui explique pourquoi certaines entités constituantes revendiquent plus d'autonomie que d'autres et que l'asymétrie est demandée (Mathieu, 2009). « Pressures stemming from sub-state nationalism tend to reshape the policy agenda at both the state and the substate level while favouring the asymmetrical decentralisation of the welfare state » (Béland & Lecours, 2006, p.77). C'est pourquoi le fédéralisme asymétrique peut être perçu à travers les différents arrangements administratifs asymétriques conclus entre l'État fédéral et les États fédérés (Pelletier, 1998). Ainsi, l'hétérogénéité qui caractérise l'ensemble des États fédérés favorise « le développement de relations individualisées avec l'État fédéral » (Mathieu, 2009, p.1), ce qui favorise une décentralisation asymétrique.

2.1.2. Fédéralisme asymétrique au Canada

Le contexte canadien doit être abordé dans cette partie puisque notre question de recherche concerne le Canada bien entendu et parce qu'il est nécessaire de définir, à la suite des écrits des différents auteurs explorés précédemment, le fédéralisme asymétrique qui compose le système fédéral canadien. C'est ce que nous tenterons rapidement de faire dans cette partie.

Le système fédéral canadien est une fédération entre États (Klassen & Schneider, 2002) qui fonctionne selon un système interinstitutionnel (Broschek, 2011), c'est-à-dire sur la base de la séparation des pouvoirs et du fédéralisme coopératif (Cameron & Simeon, 2002) sous un système de décentralisation territoriale, concernant principalement les politiques sociales. Le fédéralisme coopératif se base sur le fait que les buts pancanadiens ne sont pas atteints seulement par le gouvernement fédéral, mais nécessitent la collaboration des provinces et territoires par l'entremise du pouvoir de dépenser du gouvernement central. Cette méthode de répartition du pouvoir lie les niveaux fédéral et fédéré qui sont amenés à coopérer pour agir (Mathieu, 2009).

Comme décrit précédemment, la position du Québec au Canada reste particulière et est sujette à plusieurs tensions au sein du système fédéral puisque cette province est caractérisée par une

demande constante d'autonomie et de flexibilité par rapport à la fédération. Bien qu'il s'agisse d'une évidence par rapport au Québec, il est important de mentionner que les autres provinces et territoires ont aussi ce désir d'obtenir plus de flexibilité et de contrôle sur les programmes offerts dans leur juridiction (Wood & Klassen, 2017). Plus encore, le langage a une influence particulière sur ce mode asymétrique de gouvernance. À son origine, le système fédéral canadien a dû travailler avec la présence de différences territoriales, culturelles et linguistiques importantes et tel que Murray (1998) l'explique, la distinction du Québec était présente dès les débuts de la Confédération, il était donc nécessaire d'adopter certaines mesures pour pouvoir s'adapter à cette diversité.

En conséquence, les États fédérés caractérisés par une ethnie ou une identification minoritaire tendent ainsi à manifester de la résistance face à l'État fédéral et à réclamer plus d'autonomie. Ils tentent donc de profiter de certaines responsabilités législatives et administratives particulières (Mathieu, 2009). Dans une société hétérogène, le langage est un facteur important d'identification à une minorité et dans le cas du Québec, les enjeux entourant le contrôle de leur juridiction dominant beaucoup plus leur politique que celle du reste du Canada (Erk & Koning, 2010). À cet égard, « la présence de nationalismes régionaux minoritaires est souvent à l'origine de différentes aspirations qui sous-tendent les processus de décentralisation et explique pourquoi certaines entités fédérées revendiquent plus d'autonomie que d'autres ou un statut particulier » et « indépendamment du degré de décentralisation désiré, les nations minoritaires revendiquent souvent l'asymétrie pour elle-même, car elle permet la reconnaissance symbolique de leur statut de nation » (Mathieu, 2009, p.4). Dans le contexte canadien, le multinationalisme est alors vu comme un facteur d'asymétrie.

Cependant, la forme de cette asymétrie est débattue dans de nombreux écrits et certains remettent en question le multinationalisme canadien. En effet, bien que certains soient en accord avec la présence d'une certaine asymétrie dans le système fédéral, nous serions encore loin de l'État multinational (Cardinal et collab., 2008). Malgré le fait que le fédéralisme canadien tend vers une forme davantage pluraliste afin de permettre certaines formes d'asymétrie, celles-ci sont principalement de nature administrative, il s'agirait alors de l'équité dans la différence (Cardinal & Kostadinov, 2007). En effet, comme qu'expliqué par Gibson (2005), la symétrie ne signifie pas

nécessairement qu'il y aura une égalité dans les résultats, mais plutôt une égalité dans les opportunités. Constitutionnellement, le fédéralisme asymétrique est remis en doute sur la base du principe de l'égalité entre les provinces et les territoires (Webber, 1994). Ainsi, si on retrouve une telle asymétrie, il s'agit alors de l'effet d'un processus légitime et d'un choix qui sont difficiles à contester (Brock, 2008), cette situation a pour effet la mise en place d'ententes distinctes, mais reliées entre elles. Ainsi, bien que le Québec soit traité différemment, il est compris que ce traitement est disponible à tous les autres États fédérés, il s'agirait alors d'une asymétrie appliquée de façon égale.

Ainsi, la reconnaissance de la diversité linguistique et nationale au Canada montre que l'hétérogénéité favorise le développement de relations individualisées avec l'État fédéral (Mathieu, 2009). Ce type de relation bilatéral encourage alors la signature d'ententes asymétriques. Tel qu'observé précédemment, on peut en déduire qu'il s'agit d'un fédéralisme asymétrique politique et administratif puisque le fédéralisme canadien se base sur l'introduction de formes asymétriques de décentralisation (Cardinal & Kostadinov, 2007). En d'autres mots, ce type d'asymétrie peut se manifester sous la forme d'ententes qui correspondent aux différents besoins et ressources des entités constituantes, celles-ci sont alors souvent peu contestées pour cette raison (Bakvis and Skogstad, 2002).

Bien entendu, le Québec n'est pas le seul à revendiquer une certaine autonomie et une décentralisation asymétrique, mais cette province est souvent plus ciblée dans le contexte canadien lorsqu'on discute d'asymétrie. Comme mentionné précédemment, toutes les différentes communautés vont tenter d'obtenir certains arrangements qui leur seraient avantageux, justifiant ainsi le fédéralisme asymétrique politique et administratif par l'entremise de la décentralisation.

En somme, le nationalisme québécois a encouragé la mise en place d'un fédéralisme asymétrique dans le système politique canadien (Béland & Lecours, 2006) et bien que ces arrangements aient été mis en place principalement pour accommoder le Québec (Murray, 1998), le Canada a poursuivi une décentralisation asymétrique en donnant plus de pouvoir aux provinces et aux territoires (Klassen & Schneider, 2002).

2.2. Évaluation, imputabilité et performance

De longue date, l'administration publique s'est interrogée sur la recherche continue de transparence qui caractérise si bien la pratique de la gouvernance démocratique. La pression populaire fait appel à beaucoup plus de responsabilisation, d'ouverture et d'accès à l'information qu'auparavant. L'imputabilité qui se définit comme « [...] the obligation to present an account of and answer for the execution of responsibilities to those who entrusted those responsibilities » (Perrin, 2015, p.184) est devenu un sujet *brûlant* dans le contexte démocratique d'aujourd'hui. Cependant, alors que les activités liées à l'imputabilité augmentent, les débats dénonçant un manque de celle-ci s'accroissent et la confiance dans l'autorité démocratique diminue (Perrin, 2015), ce qui rend ce sujet d'autant plus pertinent pour l'administration publique. Cette corrélation négative a poussé les organisations centrales à fortement encourager les agences publiques à collecter de plus en plus de données et d'informations liées à la performance afin d'aider la prise de décision. L'objectif de la présente partie est d'explorer le rôle de l'imputabilité dans l'évaluation par rapport à la mesure de la performance, ce qui nous aidera à comprendre l'enjeu auquel le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent faire face. Nous définissons l'évaluation comme un « instrument de gestion de l'action publique qui consiste à mesurer les effets propres d'un programme et, en fonction de critères bien définis (pertinence, efficacité, efficience, économie), à porter un jugement de valeur sur ces effets, qu'ils soient voulus ou pervers, directs ou indirects, induits à court terme » (Jacob, 2006, p.516). Pour ce qui est de la performance, nous faisons référence à la mesure de celle-ci comme étant un « processus continu de collecte de données, d'interprétation et de rapport concernant les aspects critiques des activités ou des interventions d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation » (Gouvernement du Québec, 2013, p.13) et permet de vérifier si les résultats obtenus correspondent aux résultats espérés. Les cadres et les résultats des évaluations sont utilisés comme outils de gouvernance démocratique depuis des années (Thiebault et al, 2015) et l'imputabilité ainsi que la performance ont une forte influence sur ceux-ci.

La première partie sera consacrée à la présentation de l'évolution historique et de l'état actuel de la relation entre l'évaluation et la performance, ce qui nous permettra dans la deuxième partie d'analyser le statut de l'imputabilité dans cette relation et d'exposer les effets de cette relation

entre ces trois aspects. Comme nous allons le voir, il existe de fortes tensions entre les objectifs qui composent l'imputabilité et la performance dans le contexte des évaluations.

2.2.1. L'évaluation et la mesure de la performance

En premier lieu, il est primordial de décrire et d'analyser l'évolution de l'évaluation au sein de l'administration publique fédérale, plus spécifiquement par rapport à l'émergence et l'utilisation active des mesures de performance. La raison d'aborder ces deux concepts est simple, le système canadien utilise ces deux éléments comme outils pour supporter l'imputabilité du gouvernement fédéral (Lahey & Nielson, 2013), cette première partie nous aidera donc à examiner les prochains éléments de la problématique.

Pour commencer, l'évaluation est présente dans l'administration publique des sociétés démocratiques depuis longtemps, mais les années 1970-1980 ont connu une recrudescence de ces évaluations avec l'idée de laisser la responsabilité de la gestion dans les mains des gestionnaires, le but étant de les tenir beaucoup plus responsables dans l'exécution des programmes et l'utilisation des fonds publics (Lahey et Nielson, 2013). Ainsi, les finalités de l'évaluation sont la gestion des ressources, des programmes et la croissance de l'imputabilité afin de favoriser une prise de décision plus éclairés (Jacob, 2006). Cependant, cette situation s'est rapidement développée puisque la crise économique et sociale des années 1980 a encouragé une remise en question quant à la mise en œuvre des politiques publiques et de leur évaluation dans les démocraties occidentales. On remarque une évolution rapide de la gouvernance publique et des modes de gestion. Ce contexte a favorisé la montée du managérialisme qui a changé les priorités et les outils d'évaluation, c'est alors que des stratégies dans le but d'augmenter le rendement ont été adoptées (McDavid et Huse, 2012) par exemple l'introduction des évaluations de types *value-for-money*² (Jacob, 2006). Dans le contexte canadien, les années 1990 ont connu une montée de la surveillance de la performance perçue à ce moment comme une complémentarité à l'évaluation traditionnelle. L'introduction de la gestion axée sur les résultats en 2000 n'a fait qu'encourager l'utilisation des indicateurs de performance vers une orientation visant l'atteinte des résultats (Lahey et Nielson, 2013). Ce virement dans les méthodes de performance est particulièrement renforcé par un objectif économique, permettant de légitimer certains investissements ou

² Méthode d'évaluation de type coûts-avantages permettant aux décideurs publics d'obtenir une mesure des dépenses publiques par rapport aux résultats, à savoir si l'efficacité et l'efficience ont été atteintes avec les fonds publics (Jacob, 2006).

supprimer certains programmes (Jacob, 2006). Alors que quelques auteurs voient la gestion axée sur les résultats et les indicateurs de performance comme de bons outils de gouvernance démocratique (Lahey et Nielson, 2013), d'autres auteurs au contraire se questionnent sur la fiabilité, dans plusieurs domaines, de la capacité à établir et à analyser des résultats directs et dénoncent la *culture des indicateurs*. Cette *culture des indicateurs* est une représentation parfaite de la tendance managériale observée dans plusieurs domaines du secteur public (Sà et collab., 2013). Par ailleurs, plusieurs remettent en question le fait que ces mêmes indicateurs peuvent représenter la performance réelle (Perrin, 2015). Le problème principal est lorsque les conséquences sont identifiées avant d'avoir complété les objectifs, cela peut mener à des distorsions et à une mauvaise représentation de la performance réelle (Perrin, 2015). Aussi, la complémentarité de l'évaluation et de la performance n'est pas nécessairement contestée en pratique, mais l'est beaucoup plus dans le milieu académique. Alors que plusieurs auteurs démontrent cette complémentarité par le fait que les mesures de performance permettent d'offrir des mesures empiriques aux évaluations (Lahey et Nielson, 2013), l'utilisation de ces données est remise en question dans le texte de Thiebaut et collab. en expliquant : « [...] il y a souvent trop de données, inadaptées et non soutenues par un raisonnement permettant de produire une connaissance utile pour l'action » (2015, p.50). Dernier élément qu'il est important de mentionner, est le fait que l'évaluation de la performance ne peut se faire dans le même cadre d'évaluation traditionnelle. Comme l'explique Thoenig, « at times, the attempt to gather information clashes with existing systems, which are not designed for performance management but for checking compliance or monitoring budget » (2000, p.225).

Malgré les débats, il reste qu'une complémentarité hiérarchique semble exister où l'information provenant des mesures de la performance est beaucoup plus attendue que celle provenant de l'évaluation, il y a donc un besoin accru pour une approche plus balancée (Lahey et Nielson, 2013). Ainsi, cette partie permet de conclure que la relation entre évaluation et performance mérite d'être repensée. Enfin, cette complémentarité hiérarchique a été encouragée par la montée en importance des demandes d'imputabilité et de transparence ce qui a eu pour conséquence d'accroître l'utilisation systématique des outils de surveillance sur le rendement (Sà et collab., 2013). À cet égard, cela nous amène à aborder la prochaine partie soit le statut de l'imputabilité dans cette problématique.

2.2.2. *L'imputabilité*

En deuxième lieu, plusieurs auteurs discutent de la place de l'imputabilité dans la gouvernance démocratique d'aujourd'hui, particulièrement par rapport à l'évolution de l'évaluation et l'utilisation accrue de la mesure de la performance comme outils de gestion. Comme discuté dans la partie précédente, plusieurs auteurs dénoncent une relation inégale entre l'évaluation et la performance et c'est à partir de cette même relation que nous allons analyser l'imputabilité. Tout d'abord, nous allons discuter du concept d'imputabilité et de son rôle afin de faciliter la discussion, par la suite, de sa place dans cette relation et les effets de celle-ci.

Pour débiter, le concept d'imputabilité est un principe éthique et moral caractérisant le concept et la pratique de l'autorité dans une société démocratique (Perrin, 2015). Un des objectifs les plus importants de l'imputabilité est la légitimation de l'autorité, particulièrement par rapport à l'utilisation des fonds publics (Perrin, 2015). Comme décrit dans la première partie, les changements économiques et sociaux ont renforcé la pression sur la distribution des fonds publics, « which requires fund granting departments to establish policies and procedures to ensure a results-based management and accountability framework for measuring and reporting of results of use of funds » (Sà et collab., 2013, p. 107) Le régime d'imputabilité a ainsi influencé les institutions et surtout le rôle de l'évaluation de la performance dans la gouvernance démocratique (Sà et collab., 2013). Il est donc nécessaire d'élaborer un peu plus sur cette relation.

Premièrement, plusieurs mesures d'imputabilité et de responsabilisation ont forcé la création d'un environnement hautement régulé où les agences gouvernementales sont forcées de mettre en place des indicateurs de performance. Ces mêmes indicateurs de performance sont remis en question par plusieurs auteurs de différentes manières. Thiebaut et collab. (2015) argumentent qu'il est nécessaire d'aborder la performance de manière multidimensionnelle, donc la mesure de la performance ne se limite pas à avoir des indicateurs, mais d'établir des chaînes causales entre les différentes dimensions et indicateurs. Cependant, cette affirmation pose un grand problème d'imputabilité, car bien que les auteurs remettent en question la simplification des informations que représentent les indicateurs, cette solution ne viendrait que renforcer le problème de transparence et d'imputabilité dans la gouvernance démocratique. En effet, l'analyse de relations de cause à effet entre les dimensions et indicateurs est une tâche considérable si ce n'est impossible, car il n'y a pas de liens directs entre les activités et les résultats (Perrin, 2015). Ainsi,

la présélection de résultats dans la mise en œuvre des indicateurs tend à simplifier et sous-estimer les défis institutionnels et politiques qui affectent ce même processus de cause à effet. De plus, de nouveaux outils de performance sont constamment développés, ce qui s'accompagne par une multiplication importante d'indicateurs de performance sans prendre en compte les critères de fiabilité et de validité (Thiebaut et collab., 2015)

Deuxièmement, l'association de l'imputabilité avec la performance peut favoriser une diminution dans les probabilités d'atteindre ces deux mêmes objectifs. Certains affirment que les cadres d'évaluation peuvent poursuivre à la fois l'objectif d'imputabilité et celui de la performance, mais cette rhétorique dans le milieu gouvernemental est fortement remise en question par divers auteurs. Comme l'a affirmé St-Martin, il semble exister une opposition entre les notions de contrôle et de managérialisme, le contrôle étant une fonction de l'imputabilité alors que la performance est un concept né du managérialisme (2004). Certains auteurs examinent donc les cadres d'évaluation existants comme n'étant pas en mesure de poursuivre à la fois un objectif de performance et d'imputabilité, « [...] il est difficile et inapproprié d'utiliser les mêmes résultats d'évaluation de la performance et les mêmes formes de jugement pour poursuivre les objectifs d'accroissement de l'imputabilité et d'amélioration de la performance » (Thiebaut et collab., 2015, p.54).

2.2.3. L'imputabilité et la performance dans le contexte des évaluations

À partir de ce constat, nous allons donc explorer l'impact de l'objectif d'imputabilité sur celui de la performance. Pour commencer, le fait de se concentrer sur l'objectif d'imputabilité a pour conséquence que les rapports ainsi mis en œuvre ne sont pas automatiquement utilisés par les gestionnaires à des fins de performance. Comme McDavid et Huse l'indiquent, « [...] publicly reporting performance undermines efforts to use information to manage and improve performance » (2012, p. 10) et ainsi, on remarque un paradoxe important au niveau de l'utilisation. Plus des données sont compilées à des fins d'imputabilité et de performance, moins celles-ci sont utilisées pour améliorer l'efficacité et l'efficience des programmes. En outre, lorsque les indicateurs deviennent l'objectif, cela peut entraîner un *déplacement du but*, c'est-à-dire, que le travail se concentre sur *faire le nombre* à des fins de reddition de compte et non sur ce que le programme est sensé faire et cette situation peut mener à mentir sur la performance réelle comme nous en avons discuté. En conséquence, il s'agit d'une façon de répondre à des objectifs sans tenir compte des besoins qui amélioreraient le rendement (Perrin, 2015).

Ensuite, conformément à ce qui précède, plusieurs auteurs (McDavid et Huse, 2012 ; Perrin, 2015) dénoncent la croyance commune de la corrélation positive entre la performance et l'imputabilité, mettant en danger cette dernière. Effectivement, bien que les nombreux rapports de performance semblent poursuivre des objectifs de responsabilisation et de transparence, ceux-ci ne semblent contribuer qu'à une imputabilité symbolique (McDavid et Huse, 2012), ce qui expliquerait le paradoxe d'imputabilité observé par Perrin (2015). Effectivement, il est inapproprié de réduire des processus complexes à des indicateurs quantitatifs comme nous en avons discuté, la dépendance aux indicateurs fait en sorte que l'on suppose que ces derniers représentent une image valide de ce que ces mêmes indicateurs doivent mesurer. La réalité peut ainsi être facilement transformée, ce qui contribue à la perte de confiance envers le gouvernement malgré la croissance des fonds accordés aux rapports de performance. Par ailleurs, la « gestion par la performance ne nécessite pas systématiquement une implication citoyenne » (Jacob, 2006, p.530) et la cible de ces rapports comme le public ou les médias, ne les utilisent pas. Les activités étant principalement concentrées à l'intérieur de l'administration, il n'y a donc pas de place pour un débat public ou de questionnement systématique de la raison d'être des programmes (Jacob, 2006).

En outre, malgré l'apparente objectivité dans la quantification que représentent les indicateurs, il reste que le choix de ceux-ci est basé sur des pressions diverses, principalement politiques et est ainsi subjectif et chargé de valeur (Perrin, 2015). Ces indicateurs sont particulièrement alignés avec les priorités du gouvernement (Sà et collab., 2013) et la pression sur les gestionnaires quant à leur responsabilisation peut produire une forte incitation à déformer les résultats (Perrin, 2015). Cette situation encourage un contrôle accru sur la bureaucratie et l'imputabilité, ce qui contribue à diminuer la confiance envers l'administration publique dont nous avons discuté précédemment. Si l'on retourne à la dichotomie entre le contrôle et le managérialisme que nous avons décrit, ce dernier est en soi une idéologie politique, puisque « when translated into policy, they often change accountability relationships and affect the balance of political power between the executive, the bureaucracy and the legislature » (St-Martin, 2004, p. 8). La politisation des mesures de performance doit obligatoirement être prise en compte tout comme le risque qu'elle pose à l'imputabilité dans le contexte de la gouvernance démocratique et il est donc primordial de différencier l'approche managériale de l'approche démocratique (Jacob, 2006) dans l'exercice de l'évaluation, de la mesure de la performance et conséquemment de l'imputabilité.

Finalement, l'analyse des écrits de différents auteurs dans le milieu académique effectuée dans cette partie nous a permis d'explorer la place de l'imputabilité dans le contexte de l'évaluation par rapport à la performance. L'élément à retenir à la lecture des textes est le fait qu'on ne peut s'appuyer totalement sur la performance pour viser des objectifs d'imputabilité tout comme l'objectif de l'imputabilité ne représente pas un vecteur sûr pour l'amélioration de l'efficacité et l'efficience. Malgré la remise en question de la corrélation entre ces deux éléments, il est approprié de noter que ces deux finalités ne s'opposent pas nécessairement, mais nécessitent une remise en question de leur mise en œuvre.

2.3. L'analyse de l'imputabilité dans le contexte du fédéralisme asymétrique

Cette dernière partie du cadre conceptuel est nécessaire afin de « boucler la boucle » sur les différents concepts explorés et discutés par les différents auteurs de milieu académique. Pour donner suite aux concepts du fédéralisme, du fédéralisme asymétrique et de la décentralisation ainsi que ceux de l'évaluation, de la performance et de l'imputabilité, il est alors pertinent de réfléchir sur l'imputabilité et l'évaluation de la performance dans le cadre du fédéralisme asymétrique et de la décentralisation qui en découle. Dans ce contexte, deux considérations doivent être explorées soit la fragmentation du système fédéral et la « crise de légitimité du leadership fédéral » (Boismenu, 2006, p. 2206).

Selon plusieurs, les effets de l'État fédéral sur la performance produits des résultats ambigus (Biela, Hennl & Kaiser, 2012). Effectivement, la fragmentation des pouvoirs dans les systèmes décentralisés vient défier le contrôle exercé par le pouvoir central (Leon, 2011) et ainsi, « performance management has limited capacity for strengthening accountability in federal agreements » (Jones & Bouckaert, 2017, p.765). Cependant, dans le contexte du fédéralisme asymétrique et de la décentralisation qui en résulte, plusieurs auteurs supportent l'argument qu'un tel fonctionnement est un mode de gouvernance plus efficace et efficient (Cyr, 2012 ; Biela, Hennl & Kaiser, 2012) et qui viendrait répondre au « défi d'optimisation de l'efficience du régime en fonction des réalités politiques » (Cyr, 2012, p.10). Bien qu'il semble s'agir d'un fonctionnement plus efficace, il reste que la diffusion de l'autorité présente un obstacle majeur dans le choix et l'utilisation d'outils dans le but de favoriser l'imputabilité (Millar, 2013). Ce retrait du gouvernement fédéral a ainsi favorisé l'allègement des obligations par rapport à la reddition de compte et une flexibilité accrue pour les provinces et territoires (Boismenu, 2013), ce qui peut

affecter la capacité du gouvernement central à rester imputable face à sa population (Kershaw, 2006). De cette façon, la décentralisation, particulièrement asymétrique, viendrait fortement nuire à la capacité du gouvernement central à être imputable par la perte de contrôle de ce dernier.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement fédéral de prouver son leadership et sa légitimité viendrait s'opposer au désir d'autonomie des provinces et des territoires (Boismenu, 2006). « A key dilemma facing any federal system is reconciling the value of accounting for revenues spent by the federation's constituent units, where the source of those revenues lies outside of the units proper, with the value of respecting the autonomy of the units in question » (Bakvis, 2013, p.515). Dans ce contexte, les indicateurs de performance peuvent devenir un outil de contrôle sous l'égide de l'imputabilité. Comme expliqué précédemment, l'utilisation des indicateurs de performance dans les méthodes d'évaluation est particulièrement renforcée par un objectif économique, permettant de légitimer certains investissements (Jacob, 2006) ou donner plus de pouvoir au fédéral à obliger les provinces à dépenser d'une façon qui pourrait venir supporter les objectifs pancanadiens (Kershaw, 2006). Ainsi, comme l'expliquaient Perrin (2015) et Sà et collab. (2013), malgré l'apparente objectivité dans la quantification que représentent les indicateurs, il reste que le choix de ceux-ci est basé sur des pressions diverses, principalement politiques et ces indicateurs sont ainsi alignés avec les priorités du gouvernement central.

Ainsi, l'imputabilité est observée comme étant un outil et non une fin en soit, « this tool is central to the leverage over PT [provinces and territories] policy decisions that money buys for Ottawa because it is accountability that anchors its power to require that federal money be allocated to the objectives it negotiates » (Kershaw, 2006, p. 202). Cette stratégie permettrait alors au fédéral de contourner certains obstacles à la négociation en mettant l'imputabilité au centre des ententes bilatérales et ainsi, « préoccupé par une certaine prise de distance à l'égard de l'application comme telle des programmes et mesures, il apparaîtrait plus indiqué de se concentrer sur la détermination des grands objectifs à atteindre et des cibles visées [...] d'où l'importance accordée au leadership plutôt qu'à l'autorité formelle [...] » (Boismenu, 2006, p. 2215). Il s'agit d'une des raisons pourquoi le Québec aurait tenté, à travers les nombreux accords de transfert, à ne pas entrer dans le piège de la normalisation posé par le fédéral.

Bien qu'il existe plusieurs obstacles à l'imputabilité dans un système fédéral asymétrique, il reste que quelques auteurs argumentent au contraire que l'application de mesures d'évaluation de la

performance peut promouvoir l'imputabilité pourvu qu'une approche coopérative entre le gouvernement central et les provinces et les territoires soit à la base d'une telle évaluation (Jones & Bouckaert, 2017).

En somme, cette partie nous a permis d'aborder certains concepts de l'administration publique se retrouvant au centre de la problématique. Bien entendu, en abordant le fédéralisme, le fédéralisme asymétrique et la décentralisation, cela nous a aidés à comprendre la complexité derrière la relation entre eux ainsi que leur implication dans le contexte canadien. Par la suite, le rôle de l'imputabilité dans l'évaluation par rapport à la mesure de la performance a été exploré ce qui nous a permis de nous interroger sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'imputabilité.

3. MÉTHODOLOGIE

Comme expliqué précédemment, le questionnement du présent mémoire reste particulièrement pertinent dans le contexte du marché du travail canadien d'aujourd'hui puisque ces ententes sont renégociées à l'heure actuelle de façon bilatérale entre les provinces et territoires et le gouvernement fédéral. Par ailleurs, à la veille de la signature de ces ententes, il est pertinent de se questionner sur le nouveau cadre de mesure de la performance qui accompagnera celles-ci. Il s'agit en effet d'un enjeu qui ne peut pas être ignoré par les négociateurs, enjeu vivement dénoncé dans le Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées présenté en 2015. Dans ce rapport, la problématique liée à l'évaluation est plus que présente, l'impossibilité d'effectuer des comparaisons entre les provinces et territoires et d'obtenir une évaluation plus globale des EDMT est un des problèmes que le gouvernement fédéral souhaitait résoudre lors des négociations, d'où l'enjeu du fédéralisme asymétrique. Ainsi, le sujet du présent mémoire reste plus que pertinent non seulement par rapport à l'actualité, mais aussi du point de vue de l'administration publique canadienne.

Pour commencer, la méthodologie de recherche employée est de type qualitatif. Nous avons aussi choisi, comme vous pourrez le constater, d'effectuer une analyse de cas. Celle-ci se définit, dans le présent mémoire, comme étant l'examen détaillé d'un cas, soit les EDMT, sur une période de plus de 20 ans, soit depuis la signature des premières ententes en 1996, jusqu'aux plus récentes évaluations publiées en 2018. L'apport méthodologique de l'étude de cas dans l'étude approfondie d'un phénomène quelconque est déjà reconnu dans la littérature en sciences sociales (Fortin, 2010). La comparaison effectuée dans le cadre de cette recherche nous permet d'analyser cette étude de cas plus en profondeur, les ressemblances et différences dans le cas des EDMT étant analysées. La collecte de données s'est tout d'abord effectuée à l'aide d'articles scientifiques qui nous ont permis de définir certains concepts en lien avec les enjeux de la problématique dans le cadre conceptuel. De plus, la littérature grise, détaillée dans la prochaine partie, nous a permis de faire des liens entre les aspects pratiques et théoriques qui ont été explorés dans le cadre conceptuel.

Dans la prochaine partie, nous allons énumérer la liste du matériel avec lequel nous travaillons ainsi que la façon que ce matériel a été analysé. Le choix méthodologique de choisir les cas des EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick sera alors justifié. Par la suite, les méthodes utilisées pour la recherche des documents seront abordées et comme nous pourrons le constater, celles-ci restent pertinentes dans le contexte de ce mémoire.

3.1. Matériau d'analyse

Bien entendu, il est difficile d'avoir accès aux nouvelles ententes puisque celles-ci ne sont pas encore signées. Cependant, lorsqu'il est temps de se questionner sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'influence de celui-ci sur la mise en œuvre de certaines politiques et de leur évaluation, il est tout d'abord nécessaire d'analyser les évaluations qui ont été effectuées jusqu'à présent et les ententes régissant celles-ci.

Ainsi, les ententes pour le Québec et le Nouveau-Brunswick ont été analysées. Afin de pouvoir les comparer, les ententes ont tout d'abord été sélectionnées. Les deux EDMT ont été utilisées, celles de 1997 et de 1998 pour le Québec et celle de 1996 pour le Nouveau-Brunswick. À noter, tel que nous l'avons mentionné auparavant, que le Québec a signé son EDMT en deux étapes, une de principe et une de mise en œuvre. Par ailleurs, les évaluations de ces EDMT ont été utilisées, deux pour le Québec (2003, 2014) et trois pour le Nouveau-Brunswick (1999, 2009, 2018). Il est important de noter qu'il y a eu deux cycles d'évaluation sommative des EDMT, celles de 2003 et 2014 pour le Québec et celles de 2009 et 2018 pour le Nouveau-Brunswick. Ce dernier avait effectué une évaluation formative en 1999 en collaboration avec le gouvernement fédéral, cette dernière ne sera pas directement analysée puisque nous souhaitons analyser la capacité du fédéral à rester imputable. Le but d'une évaluation formative est d'évaluer sa mise en œuvre à des fins fonctionnelles et non nécessairement d'évaluer les impacts des programmes. Malheureusement, aucune évaluation formative des EDMT n'est disponible pour le Québec. Par la suite, nous avons aussi le rapport synthèse du gouvernement fédéral des évaluations sommatives du deuxième cycle des EDMT publié en 2017. Malgré le premier cycle d'évaluations, il s'agit du premier rapport qui combine les données des évaluations de toutes les EDMT.

Alors, tel qu'expliqué précédemment, trois EDMT ont été utilisées (Québec, 1997 & 1998 ; Nouveau-Brunswick, 1996), quatre évaluations découlant de ces ententes ont été sélectionnées (Québec, 2003 & 2014 ; Nouveau-Brunswick, 1999, 2009, 2018) ainsi que le rapport synthèse publié en 2017 par le gouvernement fédéral. Plusieurs raisons expliquent pourquoi le Québec et le Nouveau-Brunswick ont été choisis. Pour ce qui est du Québec, les raisons sont plus évidentes. Effectivement, comme nous avons pu le voir dans la mise en contexte des EDMT, le Québec était l'une des raisons derrière la décision de décentraliser les services liés à l'emploi au Canada conformément à son statut particulier au sein de la fédération. L'EDMT entre le Québec et le Canada est par conséquent très différente des autres EDMT avec les provinces et territoires, particulièrement en ce qui a trait aux processus d'évaluation et à la distribution des services.

Puisque le Québec était alors un choix évident, il fallait trouver une autre province, le Nouveau-Brunswick dans ce cas-ci, partageant certaines similarités afin de favoriser une comparaison plus équitable. En effet, plusieurs provinces et territoires avaient signé une entente de cogestion et non une entente de *dévolution*, c'est-à-dire le partage de la responsabilité des activités liées au marché du travail entre la province et territoire et le gouvernement fédéral. Il était donc nécessaire d'avoir une autre province ayant partagé la même expérience en matière de décentralisation complète de leurs programmes. Aussi, le Québec et le Nouveau-Brunswick étaient les provinces qui semblaient les plus préparées à prendre en charge les programmes et par le fait même, les évaluations (Backvis & Aucoin, 2000). En effet, il semblerait que leurs infrastructures étaient plus développées pour soutenir les nouvelles responsabilités liées au développement de la main-d'œuvre avec la création en 1992 de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre au Québec et avec le Département de la formation et du travail existant au Nouveau-Brunswick.

En outre, le temps et la disponibilité du matériel ont eu un impact sur le choix des études de cas. Durant la période de rédaction de ce mémoire, bien que le rapport synthèse du deuxième cycle ait été publié en 2017, nous attendons toujours les évaluations du deuxième cycle de la majorité des provinces et territoires sauf pour le Québec publié en 2014. Celle du Nouveau-Brunswick a été publiée le 28 février 2018.

Comme vous pourrez le constater, ces ententes et ces évaluations vont être comparées dans les prochaines parties par rapport à certains critères. Ceux-ci ont été choisis non seulement pour évaluer leur contenu, mais aussi le format dans lequel ce matériel est présenté. Bien qu'il s'agisse sans doute d'une évidence, il est primordial de mentionner que le gouvernement fédéral doit être imputable envers sa population. Lorsqu'on discute de la reddition de compte et de l'imputabilité, la perspective citoyenne est importante et doit être incluse dans l'analyse. Cependant, afin de savoir si l'information peut être utilisée par les citoyens à des fins d'imputabilité, il est nécessaire tout d'abord de tenter de mesurer la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes qu'il finance. C'est ainsi que nous serons en mesure de juger de quelle manière le fédéralisme asymétrique affecte la capacité du gouvernement fédéral à rester imputable face à sa population. De cette façon, nous allons comparer les évaluations du Nouveau-Brunswick et du Québec selon quatre critères : l'accessibilité, la clarté, l'exhaustivité et la comparabilité des rapports. Ces critères ont été sélectionnés non seulement à cause des raisons énumérées ci-dessus, mais ils ont aussi été choisis à la suite d'une sélection parmi plusieurs critères que l'on retrouve dans la littérature.

3.2. Recherche de contenu

Lorsqu'il est temps de rédiger un mémoire et de choisir son sujet, un chercheur doit s'assurer tout d'abord que le matériel nécessaire pour l'analyse soit disponible et accessible. Dans le cas présent, la disponibilité n'était pas nécessairement un problème, mais de nombreux obstacles ont dû être surmontés quant à l'accessibilité des ressources nécessaires. Ce qui est intéressant, c'est que la méthode de recherche représente exactement le problème décrit dans ce mémoire, comme nous le verrons un peu plus loin par rapport au critère de l'accessibilité.

En effet, bien que les PEMS soient similaires pour toutes les provinces et tous les territoires, les programmes qui les composent ne sont pas les mêmes et sont parfois difficilement identifiables comme faisant partie des EDMT. Lors des nombreux appels effectués lors de la recherche, très peu de gens qui représentent les gouvernements du Québec et du Nouveau-Brunswick, mais aussi d'autres provinces et territoires connaissaient tous les programmes reliés au marché du travail, les PEMS et encore moins l'existence de ces EDMT qui pourtant financent tous leurs programmes. Ces gens communiquent directement avec leur population à qui leur gouvernement est imputable,

mais cette même population n'a pas facilement accès aux évaluations ou à de l'information concernant le financement de leurs programmes. Effectivement, plusieurs gens au téléphone étaient surpris que leurs programmes soient financés par les EDMT, un accord dont ils n'avaient aucunement entendu parler. Il a fallu en moyenne deux à trois mois pour trouver une personne-ressource, souvent à un haut niveau de la fonction publique provincial et qui était donc difficile à contacter directement.

Comme on peut le remarquer, les provinces et les territoires ont une EDMT standardisée avec le gouvernement fédéral. Cependant, chaque province et territoire possède ses propres programmes, ce qui est plus difficile lorsqu'il est temps de faire le lien avec les PEMS et avec l'EDMT. Comme nous pourrions le constater, les différents modes d'évaluation représentent aussi cette difficulté pour la population de comparer leurs programmes et le financement de ceux-ci avec les autres provinces et territoires.

4. ANALYSE DES RÉSULTATS

Cette partie représente le cœur de ce mémoire où nous tenterons de répondre à la question suivante : considérant que le fédéralisme asymétrique conduit à des systèmes de reddition de compte qui varient d'une province à l'autre, comment cela affecte la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance et ainsi, à rester imputable face à sa population ? Afin de répondre à cette question, nous allons organiser l'analyse en plusieurs étapes. Pour commencer, nous allons passer en revue les évaluations selon quatre critères qui seront alors utilisés pour comparer les évaluations des programmes financés par les EDMT entre le Canada et les provinces du Nouveau-Brunswick et du Québec. Ces différences ou ces ressemblances seront alors analysées sous l'angle des concepts théoriques discutés dans le cadre conceptuel du présent mémoire. Ce plan d'analyse, nous l'espérons, permettra à la fois de répondre à la question de recherche et de formuler certaines recommandations.

4.1. Analyse comparative des évaluations des EDMT

Pour commencer, il est important de mentionner que l'article 3 de la *Loi sur l'assurance-emploi* exige que la Commission de l'assurance-emploi du Canada contrôle et évalue l'efficacité des prestations et de l'aide offertes en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Ainsi, le Rapport annuel de contrôle et d'évaluation est publié chaque année et comprend les résultats et les produits annuels liés aux investissements de la partie II de l'assurance-emploi par rapport aux PEMS, mais aussi d'autres programmes, tels que pancanadiens. Les données concernant les retours au travail, les prestataires d'assurance-emploi actifs et anciens, les clients servis et les prestations non versées sont indiquées dans ce document. Le Rapport annuel de contrôle et d'évaluation compile tous les résultats fiscaux annuellement de façon systématique. Par ailleurs, ce mécanisme de contrôle produit des résultats qui sont alors utilisés dans les évaluations conjointes, notamment dans celle du Nouveau-Brunswick.

Les EDMT comprennent également, comme nous l'avons expliqué auparavant, des dispositions pour évaluer leur mise en œuvre et présenter les résultats et les impacts des investissements. Dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf au Québec, un processus bilatéral a été établi pour évaluer les programmes d'emploi financés en vertu des EDMT. Par conséquent, dans le cas du

Québec, la responsabilité revient à la province. Dans le présent mémoire, nous allons nous attarder à l'analyse comparative des évaluations des EDMT, c'est-à-dire, les documents qui évaluent directement et explicitement les EDMT et de leurs impacts et de l'efficacité des programmes provinciaux et territoriaux semblables aux PEMS qui découlent de ces ententes.

Plusieurs documents seront utilisés dans la première partie. Deux cycles d'évaluations ont été complétés pour évaluer les PEMS et les programmes semblables financés dans le cadre des EDMT : formatives et sommatives. Les évaluations formatives (menées entre 1999 et 2000) examinaient les problèmes liés à la conception, à l'offre et à la mise en place de programmes, alors que les évaluations sommatives ont été menées de 2002 à 2012 afin de mesurer les incidences nettes et de déterminer à quel point les programmes atteignent leurs objectifs, demeurent pertinents à l'égard des priorités gouvernementales et sont rentables. Pour ce cycle nous avons trois documents soient les évaluations formative (1999) et sommative (2009) du Nouveau-Brunswick et l'évaluation sommative du Québec (2003). À noter que le Québec n'avait pas fait d'évaluation formative. Le deuxième cycle des évaluations sommatives a eu lieu de 2012 à 2017 et vient tout juste de prendre fin. Encore une fois, trois documents serviront à l'analyse soient les évaluations du Nouveau-Brunswick (2017) et du Québec (2014) et le *Rapport de synthèse du Cycle II des évaluations des EDMT (2017)*. Comme nous l'avons expliqué dans la section sur la méthodologie, nous allons dans la première partie comparer les évaluations du Nouveau-Brunswick et du Québec selon quatre critères : l'accessibilité, la clarté, l'exhaustivité des rapports et la comparabilité. Un tableau récapitulatif a été développé pour les sections sur l'accessibilité, la clarté et l'exhaustivité des rapports afin de faciliter la compréhension du lecteur. Quant au critère de la comparabilité, cette partie sera développée à partir des autres critères et ne nécessitera donc pas de tableau récapitulatif.

Ensuite, les conclusions tirées de l'analyse comparative en première partie seront considérées afin d'effectuer des liens avec les éléments explorés dans le cadre conceptuel. Nous espérons que l'organisation de cette analyse nous permettra de répondre à notre question de recherche et de formuler quelques recommandations par la suite.

4.1.1. Analyse comparative des évaluations : Accessibilité³

Tel que nous l'avons mentionné, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires sont imputables à leur population. Pourtant, lorsqu'il est temps d'accéder aux évaluations des programmes financés par les EDMT, le processus par lequel les citoyens doivent passer est ardu. En conséquence, pour que le gouvernement assure une imputabilité et une reddition de compte efficaces, il est nécessaire que les évaluations ou tout autre document soient accessibles par sa population à laquelle il est imputable.

Cependant, la recherche des évaluations des programmes financés par les EDMT doit passer par beaucoup de recherches sur internet et plusieurs appels. Effectivement, bien que la majorité de la population ait accès à un ordinateur, les rapports et les informations ne sont pas facilement trouvable et on s'y perd facilement moindrement si l'on ne connaît pas nécessairement le sujet en profondeur. Pour en ajouter, les liens sur la page des EDMT du Gouvernement fédéral conduisent vers les sites des ministères des provinces et des territoires, et non vers la page où sont les publications concernant les EDMT et il est difficile, si ce n'est impossible, de trouver des informations concernant les EDMT sur les sites des différentes juridictions.

De surcroît, lorsque l'on contacte le gouvernement fédéral, ce dernier nous conseille de contacter les provinces et les territoires puisqu'ils n'ont pas nécessairement accès à toutes les informations. En revanche, le processus se complexifie lorsqu'on contacte les ministères appropriés des différentes juridictions puisque peu d'agents au service à la clientèle connaissent l'existence même des EDMT malgré le fait que ceux-ci financent leurs programmes. Par exemple, au Québec, ceux qui souhaitent en apprendre plus sont référés aux centres de recherche d'emploi qui s'occupent de livrer des services aux citoyens. Bien que ceux-ci soient financés par les EDMT, information que même les centres d'emploi ne connaissent pas, il est évident que des rapports d'évaluation des programmes financés par un accord bilatéral ne se feraient pas par l'entremise des intervenants des centres d'emploi. En moyenne, cela a pris de deux à trois mois avant d'avoir accès à de l'information et des rapports concernant les EDMT. Dans les cas des provinces du Québec, aucun point de contact pour les EDMT n'est affiché, les citoyens voulant en apprendre plus sur les programmes financés par les EDMT doivent passer par plusieurs personnes. Cependant, aussitôt

³ Voir Annexe 1 pour le tableau récapitulatif.

que les gens apprennent qu'il s'agit d'un accord bilatéral, ils conseillent de contacter le gouvernement fédéral alors qu'au Québec, par exemple, les évaluations sont mises en œuvre par la province seulement.

En plus, les rapports d'évaluation ne sont pas publiés sur une base annuelle, il s'agit en fait de périodes d'étude donc on ne peut pas vraiment connaître les dates de publication à l'avance. En effet, alors que le rapport synthèse du deuxième cycle d'évaluation était sorti en 2017, la publication du rapport pour le Québec était déjà faite depuis 2014 alors que celle des rapports des autres provinces était prévue pour 2017. Il a fallu attendre jusqu'au 28 février 2018 pour que les rapports de trois autres provinces et territoires, incluant le Nouveau-Brunswick, soient publiés, aucune date n'est disponible concernant le reste des évaluations. Les dates de publication posent ainsi un problème d'accessibilité important pour les citoyens, ceux-ci n'ont pas accès à toutes les informations en même temps et n'ont aucun moyen de connaître quand ils en auront accès.

Ainsi, il existe une différence notable entre l'accessibilité aux rapports du Nouveau-Brunswick et ceux du Québec. Avec le Nouveau-Brunswick, la communication était plus facile, notamment parce que les rapports d'évaluation sont mis en œuvre conjointement avec le gouvernement fédéral, ce dernier pouvait nous donner plus de détails dans ce contexte. Cependant, tel que mentionné, le Québec est strictement responsable de ses rapports d'évaluation et n'inclut aucunement le fédéral dans le processus, ce dernier ne peut donc offrir aucune information pertinente par rapport à cela. Le problème, tel que nous l'avons expliqué, est que les informations sont difficiles à obtenir et il y a donc un problème important d'accessibilité.

En somme, bien que le gouvernement fédéral soit bien outillé pour répondre aux demandes d'information concernant les EDMT, il n'a cependant aucun contrôle sur l'accessibilité en dehors de sa juridiction. Ainsi, on observe une différence notable lorsqu'on contacte les provinces et cela affecte considérablement la capacité du gouvernement fédéral à rester imputable.

4.1.2. Analyse comparative des évaluations : Clarté⁴

Bien évidemment, la clarté des évaluations est importante afin que les rapports puissent être facilement utilisés à des fins d'imputabilité. Premièrement, l'organisation des rapports est généralement logique. Pour ce qui est des évaluations du Québec, le nombre de pages peut représenter un défi à la fois de clarté et d'accessibilité, particulièrement pour les personnes qui cherchent une information particulière. La première évaluation de 2003 du Québec fait 252 pages, tandis que la deuxième évaluation de 2014 fait plus de 785 pages, ce qui peut être ardu pour les lecteurs, particulièrement ceux désirant avoir seulement de l'information qui les concerne. En comparaison, l'évaluation de 2009 du Nouveau-Brunswick a seulement 47 pages alors que la deuxième de 2017 fait 74 pages tout comme le rapport synthèse du gouvernement central qui compte 87 pages. Cependant, celles du Québec sont clairement organisées tout comme celles du Nouveau-Brunswick, mais évidemment, l'exhaustivité des rapports est différente comme nous allons voir dans la prochaine partie.

Deuxièmement, les objectifs des rapports sont relativement bien établis, les rapports d'évaluation du Québec indiquent clairement la stratégie d'évaluation, les objectifs et ce que les rapports tentent de mesurer. Par exemple, la première évaluation de 2003 tentait de mesurer les effets intermédiaires et ultimes tandis que le rapport de 2014 voulait évaluer les effets bruts et nets des programmes. Le cas des rapports du Nouveau-Brunswick est un peu différent. Dans le premier rapport de 2009, les objectifs sont décrits sous forme de questions, permettant au lecteur de faire des liens entre la stratégie d'évaluation et les résultats obtenus, par exemple, dans ce même rapport, on peut lire des questions comme *Are Provincial Benefits and Measures Meeting the Need of Employers, Communities and Labour Supply as Intended ?* (p. V). Ce genre de questionnement permet au lecteur d'avoir une meilleure idée de la raison d'être de ces programmes et de leur impact réel sur la population. Cependant, le rapport du deuxième cycle du Nouveau-Brunswick et le rapport synthèse du gouvernement central n'indiquent pas clairement les objectifs de l'évaluation, mis à part qu'il s'agit d'une exigence des EDMT, seuls les résultats y sont démontrés. Le lecteur doit ainsi déduire ce que les évaluations tentaient de mesurer en regardant les résultats seulement, ces derniers ne sont pas placés dans le contexte global permettant au public de connaître

⁴ Voir Annexe 2 pour le tableau récapitulatif.

exactement ce que cela signifie pour la mise en œuvre et l'exécution des programmes ou de leurs impacts.

Troisièmement, il est important de s'assurer que les PEMS sont bien identifiés dans les rapports tout comme le lien avec les EDMT puisqu'un des buts de ces rapports est de respecter l'exigence de reddition de compte et d'imputabilité de ces accords. Les rapports du Nouveau-Brunswick et celui du gouvernement fédéral font clairement référence aux EDMT permettant aux lecteurs de faire un lien direct entre la reddition de compte des accords et des évaluations assurant leur imputabilité. Le titre est clairement indiqué, les références aux PEMS sont identifiées et définies permettant de facilement lier les types de programmes aux différentes orientations trouvées dans les EDMT.

En revanche, le Québec ne fait pratiquement aucune référence aux EDMT. Dans la première évaluation de 2003, les EDMT ne sont pas mentionnés et les noms des PEMS sont différents des autres évaluations. Comme nous l'avons mentionné, le Québec a effectué un *rebranding* des programmes et alors qu'il existe cinq PEMS différents, le Québec a choisi d'évaluer seulement quatre d'entre eux et d'ajouter l'insertion sociale à sa liste de mesures actives puisque celle-ci se retrouvait sous l'orientation *Préparation pour l'emploi* de leurs programmes. Cependant, aucune explication n'est fournie, il est donc impossible pour le lecteur de remarquer ce manque d'information s'il n'a pas préalablement lu l'EDMT, entente qui n'est aucunement mentionnée dans le rapport. Ainsi, ces choix peuvent porter à confusion lorsqu'il est temps de comparer l'EDMT du Québec avec son évaluation, les lecteurs peuvent avoir plus de difficulté à effectuer des liens. Alors qu'une évaluation doit être entreprise pour respecter le critère d'imputabilité de l'accord, celle-ci n'y fait aucunement référence. Par ailleurs, alors que le Québec mentionne brièvement les EDMT dans sa deuxième évaluation, elle mentionne aussi l'Entente de marché du travail (EMT) qui est un accord différent, mais qui pourtant est évalué dans le même document. En conséquence, il y a une certaine confusion et si le lecteur souhaite en apprendre plus sur l'impact des EDMT seulement, il doit trier l'information contenue dans les 785 pages du document.

Enfin, il semble évident que malgré la bonne structure des évaluations, il reste qu'il existe une confusion lorsqu'il est temps d'identifier la raison d'être de certaines évaluations et lorsque l'on doit effectuer des liens entre les ententes et le contenu des évaluations. Cela peut ainsi avoir un impact particulier sur l'imputabilité des EDMT comme nous allons pouvoir l'explorer plus loin.

4.1.3. Analyse comparative des évaluations : Exhaustivité⁵

Pour commencer, plusieurs éléments peuvent être explorés dans cette partie, mais l'utilisation d'indicateurs de performance simples et la différence au niveau des détails entre les rapports du Québec et du Nouveau-Brunswick sont particulièrement notables.

Premièrement, les indicateurs de performance utilisés, principalement axés sur l'aspect fiscal et sur lesquels le gouvernement fédéral compte pour assurer son imputabilité, ne rendent pas compte des impacts réels des programmes. En effet, la méthodologie utilisée est différente entre le Québec et celle utilisée par le Canada et le Nouveau-Brunswick. La méthodologie utilisée est la même entre le Nouveau-Brunswick et le Canada dans l'évaluation de deuxième cycle, celles-ci se sont faites à partir de données administratives seulement, offrant une perspective beaucoup plus fiscale des résultats obtenus par ces évaluations. Les effets observés sont ainsi strictement quantitatifs. Ce qui est intéressant dans ce cas-ci, est que dans la première évaluation effectuée en 2009 par le Nouveau-Brunswick en collaboration avec le Canada, on prenait en compte les données administratives, mais une méthode qualitative de collecte de données a aussi été adoptée par l'entremise d'entrevues, de groupes *focus*, de documents administratifs, mais aussi par plusieurs rencontres avec différents groupes tels que les hauts fonctionnaires, les consultants, les représentants des bureaux locaux et les agents qui fournissaient les services. On remarque alors que contrairement à la deuxième évaluation, la première évaluation sommative du Nouveau-Brunswick offre une meilleure idée des impacts des programmes financés par l'EDMT en démontrant les effets tout en les contextualisant, permettant au lecteur de faire du sens avec les résultats qu'il observe. Par exemple, certains demandeurs de l'assurance-emploi rencontraient des problèmes lorsqu'il était temps de choisir un ou plusieurs programmes découlant des EDMT puisqu'il y avait un problème de communication suite à la décentralisation, ce problème a été découvert par l'entremise de plusieurs entrevues, notamment avec les agents responsables de

⁵ Voir Annexe 3 pour le tableau récapitulatif.

fournir les services. Ce problème a une incidence sur les données quantitatives que l'on retrouve, ces dernières peuvent alors être analysées différemment et assurer ainsi une plus grande ouverture quant à l'imputabilité des EDMT. Aussi, le progrès est aussi observable par rapport à l'évaluation formative effectuée par la province et le Canada en 1999 puisque l'évaluation de 2009 y fait référence à plusieurs reprises.

Au contraire, dans l'évaluation du deuxième cycle du Nouveau-Brunswick, aucune méthode de collecte de données qualitatives n'est décrite. En fait, les données que l'on y trouve sont de nature strictement administrative. La méthodologie utilisée nous laisse à penser que le Canada a dirigé le cycle d'évaluation plus que la province elle-même, puisque les données étaient alors envoyées au Nouveau-Brunswick afin de faire du sens avec celles-ci. Il s'agit d'ailleurs selon le rapport d'une force majeure de l'évaluation puisque « les données administratives ne peuvent être entachées par des erreurs de mémoire ou des réponses biaisées » (Évaluation de l'entente Canada–Nouveau-Brunswick sur le développement du marché du travail, 2017, p.5). Cependant, il est difficile de faire du sens avec des données brutes sans avoir de contexte expliquant ces résultats.

Malheureusement, très peu d'informateurs ont répondu à certains résultats. Par exemple, seulement trois informateurs ont tenté d'expliquer les difficultés rencontrées par rapport à la conception et l'exécution des programmes de formation. De plus, les difficultés rencontrées sont très générales et ne sont pas contextualisées. Par exemple, l'une des difficultés listées était les difficultés financières (p.19), celles-ci peuvent être de plusieurs natures et s'appliquer à certains groupes plus que d'autres. Plus encore, cette problématique, qui n'était pas présente dans la première évaluation, était assez importante pour qu'elle soit incluse dans les limites de la méthodologie :

Dans l'ensemble, le nombre d'informateurs clés interviewés était relativement peu élevé dans certaines études. Les réponses fournies par les informateurs clés reflétaient leur propre expérience et la réalité de leur région. Par conséquent, on ne peut établir clairement qu'elles étaient pleinement représentatives de l'ensemble de la province.

Évaluation de l'entente Canada — Nouveau-Brunswick sur le
développement du marché du travail, 2017, p.52

Cela peut poser un problème d'envergure lorsque l'on discute de reddition de compte et d'imputabilité, puisque les résultats rapportés doivent représenter le plus possible la réalité, ce qui n'est pas le cas ici.

Pour en rajouter, bien que le rapport synthèse partage la même méthodologie que le Nouveau-Brunswick, ce n'est pas la même que celui du Québec. Malgré cela, le rapport synthèse mentionne que « bien que le Québec effectue ses propres évaluations, les données du Québec ont été incluses dans les analyses au niveau national » (Évaluation des ententes sur le développement du marché du travail – Rapport Synthèse, 2017, p. vi). Il s'agit ici des données strictement administratives auxquelles le gouvernement fédéral a accès, sans que le Québec soit abordé dans les constatations plus détaillées de l'évaluation et sans qu'il puisse fournir des explications derrière les données.

Dernier élément important, le rapport synthèse se veut être un outil de reddition de compte dans le but de respecter le devoir d'imputabilité du gouvernement fédéral. Cependant, pour le deuxième cycle d'évaluation, différentes études ont été effectuées de 2012 à 2017 pour tous les PEMS. Lorsqu'on explore le rapport, on réalise rapidement que tous les provinces et territoires n'ont pas nécessairement participé à toutes les études, malgré le fait que ce document se veut comme une évaluation globale des programmes financés par les EDMT. Alors que dix provinces et territoires sont compris dans l'étude de Développement des compétences, seulement 8 ont participé à celle du Service d'aide à l'emploi. Malgré le manque d'information, notamment au niveau des différences contextuelles entre les provinces et les territoires, ce rapport est identifié comme étant une étude nationale des effets des programmes financés par les EDMT et peut porter à croire que toutes les provinces et les territoires sont inclus. Ainsi, on comprend la volonté du fédéral de vouloir offrir une perspective plus globale des impacts des EDMT pour des raisons d'imputabilité, mais ce but semble forcer l'utilisation de données strictement quantitatives. Cependant, il aurait été plus pertinent d'utiliser une méthodologie aussi qualitative lorsqu'il est temps d'évaluer conjointement les programmes au sein de chaque province et territoire afin de refléter leurs spécificités.

Finalement, les rapports du Québec sont très différents notamment au niveau du détail. La méthodologie est beaucoup plus développée, respectant une période d'étude de 123 jours tout en prenant en compte les facteurs économiques et démographiques entre les différentes régions, facteurs importants dans l'analyse. Par ailleurs, les paramètres de la méthodologie sont les mêmes

que pour l'évaluation de 2003, permettant au lecteur d'observer la progression des programmes et de leur financement. De plus, bien que des données administratives aient été utilisées, les limites de ce type de données ont été décrites, permettant une plus grande ouverture quant à la méthodologie utilisée notamment le fait que l'on ne pouvait pas connaître la situation dans laquelle les gens étaient avant le mois de participation à un programme avec les données administratives (Emploi-Québec, 2014, p. 30). En conséquence, afin de compléter les données administratives, Emploi-Québec a décidé d'utiliser une méthode qualitative de collecte de données par l'entremise d'un sondage auprès de la population et le jumelage de ces informations avec leurs dossiers administratifs de l'Emploi et de la solidarité sociale, d'Emploi et développement social Canada et de l'Agence du revenu du Canada. Dans l'évaluation du deuxième cycle du Québec, nous avons donc accès à des données quantitatives démontrant les effets directs des programmes, mais aussi d'autres effets à long terme ainsi que des effets qui ne sont pas perceptibles avec les données quantitatives, mais qui peuvent avoir une incidence importante sur l'impact de ces programmes sur le marché de l'emploi au Québec et au Canada. Par exemple, l'évaluation a permis d'examiner non seulement certains effets négatifs permettant l'amélioration des programmes, mais aussi certains points positifs en lien avec la vie professionnelle et sociale comme l'estime de soi et la motivation à travailler.

Bref, l'exhaustivité des rapports d'évaluation importe lorsqu'on discute d'imputabilité et si on se pose la question de qu'est-ce que ces rapports nous disent sur les programmes financés par les EDTM et leur impact à long terme, le Québec semble être plus avancé que le Nouveau-Brunswick sur cette question. Cela ne signifie pas que le Nouveau-Brunswick a eu de moins bons résultats, mais que la province n'a malheureusement pas eu l'opportunité, par la méthodologie utilisée, de démontrer les effets de façon aussi détaillée que le Québec. Les évaluations du Québec permettent une vue d'ensemble beaucoup plus détaillée des programmes financés par les EDTM, ce dernier jouit d'une plus grande flexibilité dans la méthode de reddition de compte utilisée que le Nouveau-Brunswick. Dans le cas de ce dernier, tel que nous l'avons analysé, on observe des différences notables entre les évaluations du premier et deuxième cycle, où plus de détails contextuels étaient offerts dans celle de 2009 que dans celle de 2017, il est alors important de noter ici qu'il n'y avait aucune intention du fédéral pendant le premier des évaluations de produire un rapport synthèse

contrairement au deuxième cycle. Cet élément sera exploré dans la prochaine partie sur la comparabilité.

4.1.4. Analyse comparative des évaluations : Comparabilité

Compte tenu de ce qui précède, nous allons maintenant aborder la question de la comparabilité qui semble être au centre de cette analyse comparative ; est-ce que les rapports peuvent être comparés, les résultats peuvent-ils refléter les investissements effectués par le gouvernement fédéral et ce dernier peut-il rester imputable malgré une reddition de compte qui diffère selon les juridictions ? Ces questions semblaient aussi importantes lors de la présentation de quelques recommandations à la Chambre des Communes du Parlement dans le Rapport du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées en 2015 sur le renouvellement des EDMT. Dans ce rapport, tel que nous l'avons mentionné, il était indiqué qu'il était problématique d'effectuer des comparaisons entre les provinces et territoires et d'obtenir une évaluation plus globale des EDMT. Il s'agissait alors d'un des problèmes que le gouvernement fédéral souhaitait résoudre. Il est alors intéressant d'utiliser ce critère particulier dans notre analyse comparative afin de savoir si les rapports d'évaluation du Québec et du Nouveau-Brunswick ainsi que leurs résultats sont comparables et peuvent ainsi être utilisés à des fins d'imputabilité par le gouvernement fédéral en démontrant l'impact de leurs investissements par l'entremise des EDMT.

Tout d'abord, ce qui nous apparaît évident est la différence dans le format et la méthodologie utilisée par les deux provinces, il ne s'agit certainement pas du même niveau d'analyse et cela peut représenter un problème puisqu'il est difficile pour le public de suivre les progrès de la mise en œuvre des EDMT en général. Par ailleurs, le *timing* des rapports utilisés est totalement différent d'une province à l'autre, reflétant des disparités notables en termes d'années. Pourtant, cette limite méthodologique n'est pas mentionnée, tout comme la prise en compte du contexte économique canadien et celui dans chaque province qui aurait eu un impact et qui viendrait discréditer la comparaison effectuée par le gouvernement central. Comme nous le savons, les situations économiques diffèrent selon les provinces et territoires, mais aussi entre les années. Effectuer une étude selon un échantillon ayant reçu les services en 2010, comme dans le cas du Québec, ou une étude étendue sur une période de 2012 à 2017 dans le cas des évaluations conjointes du deuxième cycle ne peut être comparée sur une base nationale. Il s'agit de la même problématique avec les

évaluations du premier cycle publiées en 2003 pour le Québec et en 2009 pour le Nouveau-Brunswick.

Par ailleurs, le désir du gouvernement fédéral de rassembler ces deux mêmes rapports dans un seul document à des fins de comparabilité pose plusieurs problèmes. Premièrement, notons le fait que les programmes diffèrent selon les ressources et les besoins de chaque juridiction. Nous en avons discuté auparavant, mais il est nécessaire que cette problématique soit de nouveau abordée dans la présente partie. En effet, bien que tous ces programmes soient « classés » dans cinq branches de type de service, les programmes sont tout de même très différents et évaluer l'impact de ceux-ci de façon globale, tel que le gouvernement fédéral l'a fait, est une tâche ardue et peut au contraire porter à confusion et « cacher » certains impacts négatifs de certains programmes. Par exemple, lorsqu'on regarde dans le rapport synthèse, le nombre d'années pour que les avantages dépassent les coûts des programmes au Canada est de 10,9 années alors qu'au Nouveau-Brunswick le nombre est de seulement 3,4 années. Bien entendu, plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence, mais il s'agit d'une moyenne et cela indique que certaines provinces ou certains territoires ont des nombres beaucoup plus élevés qui peuvent être expliqués selon certains facteurs contextuels qui ne sont malheureusement pas abordés dans le rapport synthèse, mais aussi dans le rapport du Nouveau-Brunswick. Ces nombres peuvent-ils être compilés de façon systématique sans prendre en compte les différences dans la structure même des programmes de chaque province et territoire ? Il semble alors que la volonté du gouvernement fédéral de compiler toutes les données pour démontrer certains impacts a influencé la méthodologie utilisée pour les évaluations conjointes du deuxième cycle.

Dans un autre ordre d'idées, les résultats obtenus des données administratives sont très hétérogènes et pourtant, celles-ci sont compilées et présentées comme représentant le contexte canadien sans offrir d'explications ou de contexte derrière ces données. Ainsi, le lecteur se doit d'aller lire les évaluations spécifiques de chaque province afin de compléter les informations manquantes. Dans le cas du Québec, qui bénéficie de plus de flexibilité grâce à certaines dispositions dans leur EDMT, les rapports d'évaluation offrent une vue d'ensemble beaucoup plus complète sur l'impact des programmes que celles effectuées conjointement avec le Canada. Par ailleurs, durant le premier cycle d'évaluations, le gouvernement fédéral n'avait aucune intention de compiler les rapports et d'effectuer une analyse globale des programmes à l'échelle nationale et l'on remarque alors que

le choix de la méthodologie dans le cas du Nouveau-Brunswick (2009) était beaucoup plus flexible, permettant d'offrir une explication derrière les données présentées. Dans le deuxième cycle, il semble que par le désir du gouvernement fédéral de compiler les données et de produire un rapport synthèse à des fins d'imputabilité a fait en sorte que les indicateurs choisis étaient simples et la méthodologie laissait donc peu de place aux méthodes qualitatives. Ainsi, par souci de comparabilité, il semble que l'évaluation faite conjointement avec le Nouveau-Brunswick ne fournit qu'une information partielle en simplifiant les résultats qui, malheureusement, ne nous donnent pas vraiment une information concrète sur les résultats à long terme des programmes ou des défis structurels ou contextuels auxquels la province a pu faire face.

Enfin, la pertinence du rapport conjoint avec le Nouveau-Brunswick peut être remise en question dans ce contexte, pourtant développé pour assurer une imputabilité face à la population canadienne. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, les informations concernent principalement les dépenses, les activités et les résultats à un niveau très général et peuvent tromper le lecteur en ce qui concerne l'efficacité des programmes dans la province. Cette généralité qui a été appliquée dans le rapport synthèse a aussi été appliquée dans l'évaluation du deuxième cycle du Nouveau-Brunswick, ne permettant pas au lecteur de compléter l'information trouvée dans le rapport synthèse. Ainsi, alors que certains pourraient considérer la comparabilité comme un critère d'imputabilité, certains pourraient argumenter qu'il s'agit en fait d'un facteur nuisant à celle-ci dans le contexte des EDMT.

4.2. La reddition de compte et l'imputabilité des EDMT dans le contexte du fédéralisme asymétrique canadien

La partie précédente nous a permis d'explorer les évaluations sous plusieurs angles ce qui nous permettra dans la présente partie d'effectuer des liens avec les théories présentées dans le cadre conceptuel et nous pourrons ainsi tenter de répondre à notre question de recherche : considérant que le fédéralisme asymétrique conduit à des systèmes de reddition de compte qui varient d'une province à l'autre, comment cela affecte-t-il la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance et ainsi, à rester imputable face à sa population ?

Le fédéralisme asymétrique conduit bel et bien à différents modes de reddition de compte tel que nous l'avons observé dans la partie précédente et cela affecte l'imputabilité et la capacité du gouvernement fédéral à évaluer les programmes qu'il finance de plusieurs manières.

Imputabilité : fédéralisme asymétrique, modes de reddition de compte et légitimité du gouvernement fédéral

Comme nous l'avons indiqué, le fédéralisme asymétrique conduit à différents modes de reddition de compte puisque le principe premier de celui-ci reconnaît que la diversité doit être respectée (Murray, 1998), résultant en différentes ententes et différents compromis avec les États fédérés. Ces ententes sont alors légitimées et acceptées puisqu'il s'agit d'une asymétrie positive (Cardinal & Kostadinov, 2007) et parce qu'elles sont légitimées par l'équité perçue des négociations, de l'accord et de sa ratification selon la théorie de dépendance au chemin (Gibson, 2005). Ainsi, les EDMT étaient originalement différentes afin de refléter les besoins des différentes entités en utilisant une approche de décentralisation asymétrique.

Cependant, le moyen utilisé pour évaluer ce type de décentralisation est à l'opposé de l'asymétrie. Nous avons vu dans la section du cadre conceptuel que l'asymétrie peut se manifester sous la forme d'ententes qui correspondent aux différents besoins et ressources des entités constituantes (Bakvis and Skogstad, 2002). Ainsi, l'hétérogénéité qui caractérise l'ensemble des États fédérés et leurs besoins a favorisé des EDMT différentes par l'entremise d'une relation individualisée avec l'État fédéral (Mathieu, 2009). Par conséquent, durant le premier cycle d'évaluation, le rapport du Nouveau-Brunswick (2009) reflète les particularités et les spécificités propres à la province par l'utilisation non seulement d'indicateurs quantitatifs, mais aussi qualitatifs. À cette époque, il n'y avait aucune intention du fédéral de produire un rapport synthèse. En revanche, ce n'est pas le cas des évaluations du deuxième cycle puisque le désir de compiler toutes les données relatives aux programmes financés par les EDMT a favorisé une évaluation provinciale qui démontrait principalement les dépenses, les activités et les résultats à un niveau très général sans rendre compte des résultats à long terme des programmes ou des défis structurels ou contextuels auxquels la province a pu faire face. Cette méthode strictement quantitative aurait dû être combinée à une approche plus développée au niveau qualitatif afin que la population puisse compléter l'information contenue dans le rapport du gouvernement fédéral et ainsi, la contextualiser.

Dans le premier rapport de 2009 du Nouveau-Brunswick, les objectifs sont décrits sous forme de questions, permettant au lecteur de faire des liens entre la stratégie d'évaluation et les résultats obtenus et ce genre de questionnement permet au lecteur d'avoir une meilleure idée de la raison d'être de ces programmes et de leur impact réel sur la population. Cependant, par souci de comparabilité, l'évaluation de deuxième cycle fait conjointement avec le Nouveau-Brunswick ne fournit qu'une information partielle en simplifiant les résultats. Ce dernier, tout comme le rapport synthèse du gouvernement fédéral, n'indiquent pas clairement les objectifs de l'évaluation, mis à part qu'il s'agit d'une exigence des EDMT, donc seuls les résultats y sont démontrés. De ce fait, le fédéralisme asymétrique conduit à différents types d'ententes qui logiquement auraient leur propre mode de reddition de compte. En revanche, cette situation a un impact sur la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance de ses programmes puisque la non-continuation de l'asymétrie, ou la non-prise en compte de celle-ci dans l'évaluation provinciale, affecte négativement son imputabilité puisqu'elle ne prend pas en compte les spécificités propres à chaque province.

Dans un même ordre d'idées, la volonté du gouvernement fédéral d'appliquer une approche non asymétrique aux évaluations peut être en grande partie expliquée par la « crise de légitimité du leadership fédéral » (Boismenu, 2006, p. 2206). Selon nos conclusions précédentes, la fragmentation verticale des pouvoirs permet de mieux répondre aux besoins des citoyens par l'entremise du principe de subsidiarité (Champagne, 2012). Effectivement, plusieurs auteurs supportent l'argument qu'un tel fonctionnement est un mode de gouvernance plus efficace et efficient (Cyr, 2012 ; Biela, Hennl & Kaiser, 2012) et qui viendrait répondre au « défi d'optimisation de l'efficacité du régime en fonction des réalités politiques » (Cyr, 2012, p.10). De cette façon, la légitimité du gouvernement fédéral dépend du fédéralisme asymétrique, mais il est particulièrement difficile d'évaluer des programmes découlant de ces arrangements asymétriques, affectant par le fait même son imputabilité. La diffusion de l'autorité représente un obstacle majeur dans le choix des outils de reddition de compte et la volonté du gouvernement fédéral de prouver son leadership et sa légitimité vient alors s'opposer à l'autonomie des provinces. Ce dilemme explique donc en grande partie pourquoi le gouvernement fédéral a tenté d'exercer un certain contrôle sur les évaluations en utilisant une approche symétrique avec les provinces et les territoires, notamment le Nouveau-Brunswick, afin de contrer la « crise de légitimité » (Boismenu, 2006, p. 2206) découlant du fédéralisme asymétrique. Le Québec faisant exception à la règle

comme nous avons pu le voir, c'est pourquoi nous observons une différence notable entre cette province et les évaluations des autres juridictions. Comme nous avons pu le déduire auparavant, ce désir de contrôle s'est traduit en une non-asymétrie des modes de reddition de compte, affectant négativement l'imputabilité du gouvernement central.

Imputabilité : fédéralisme asymétrique et mesure de la performance

La relation décrite dans le cadre conceptuel entre l'imputabilité et la performance dans le contexte des évaluations nous amène à remettre en question certains éléments que l'on retrouve dans les évaluations des EDMT. La méthode pour respecter à la fois des exigences de reddition de compte et de performance pose certains problèmes et nous force à contester cette méthode d'imputabilité dans le cas de l'évaluation du deuxième cycle pour le Nouveau-Brunswick. En effet, tel que discuté par Perrin (2015), les résultats des EDMT sont identifiés dans les évaluations du deuxième cycle du Nouveau-Brunswick et du Canada avant l'identification des objectifs, cela amène une mauvaise représentation de la réalité. Les lecteurs n'ont alors pas vraiment de moyens de connaître les objectifs réels, on reste alors sans réponse à la question suivante : qu'est que ces rapports nous disent sur le fonctionnement des programmes financés par les EDMT et ce que ceux-ci tentent d'accomplir ?

Le désir du fédéral de rassembler et compiler toutes les données ont eu pour résultat une surutilisation des données quantitatives au détriment des données qualitatives pouvant offrir une autre perspective. Effectivement, nous avons pu observer que la fragmentation des pouvoirs dans les systèmes décentralisés vient défier le contrôle exercé par le pouvoir central (Leon, 2011) et les indicateurs de performance peuvent devenir un outil de contrôle sous l'égide de l'imputabilité. Dans le contexte asymétrique qui caractérise le cas des EDMT, comme expliqué précédemment, le désir de contrôle et de légitimité du gouvernement fédéral pousse celui-ci à l'utilisation des indicateurs de performance dans les méthodes d'évaluation.

Bien entendu, ce type de données sous forme d'indicateurs offre des mesures empiriques aux évaluations (Lahey et Nielson, 2013) comme nous avons pu l'observer dans les évaluations des EDMT, mais malheureusement les résultats des rapports ne sont pas contextualisés et ne permettent pas de « produire une connaissance utile pour l'action » (Thiebaut et collab., 2015,

p.50). Ainsi, dans le second cycle des évaluations, l'accent placé sur les indicateurs principalement fiscaux, aussi nommée la *culture des indicateurs* selon la tendance managériale observée dans l'administration publique (Sà et collab., 2013), favorisant ainsi un *déplacement du but*, c'est-à-dire que le travail se concentre alors sur *faire le nombre* (Perrin, 2015).

Plusieurs auteurs s'entendaient sur le fait que la mesure de la performance ne se limite pas à avoir des indicateurs, mais d'établir des chaînes causales entre les différentes dimensions et les indicateurs, mais ce type d'analyse est une tâche considérable si ce n'est impossible, car il n'y a pas de liens directs entre les activités et les résultats (Perrin, 2015). Dans le deuxième cycle des évaluations, comparativement aux évaluations du premier cycle et celle du deuxième cycle pour le Québec, l'utilisation de données strictement administratives ne peut offrir un tableau représentatif des EDTM au Canada puisque la mise en œuvre des indicateurs tend à simplifier et sous-estimer les défis institutionnels et politiques auxquels les provinces et les territoires doivent faire face. Cette situation vient alors nuire à l'imputabilité globale du gouvernement fédéral. En effet, nous avons remarqué contrairement à la deuxième évaluation, que la première évaluation sommative du Nouveau-Brunswick offrait une meilleure idée des impacts des programmes financés par l'EDMT en démontrant les effets tout en les contextualisant, permettant au lecteur de faire du sens avec les résultats qu'il observe. À l'opposé, les évaluations du deuxième cycle, sauf pour le Québec, ont été effectuées à partir de données administratives qui ne sont pas assez contextualisées et qui peuvent porter à confusion et offrir une image faussée des résultats réels des EDTM. C'est justement cette volonté de contrer les obstacles que pose le fédéralisme asymétrique pour l'évaluation des programmes que le gouvernement central a adopté une approche commune, facilitée par l'utilisation d'indicateurs de performance, aux évaluations comme nous l'avons précédemment démontré, nuisant ainsi à son l'imputabilité globale.

Tel que mentionné, il s'agit d'une tendance observée dans le deuxième cycle seulement, alors que le Québec se distingue. Le Nouveau-Brunswick quant à lui a profité de beaucoup plus de flexibilité durant le premier cycle, leur permettant d'inclure beaucoup plus de données qualitatives, mais aussi d'établir des objectifs. Par conséquent, on observe que cette tendance est fortement encouragée par le biais de la « crise de la légitimité fédérale » (Boismenu, 2006, p.2206) dans le contexte du fédéralisme asymétrique avec l'utilisation de données strictement administratives dans

le cas des EDMT, mais surtout durant le deuxième cycle des évaluations. Par mesure de contrôle, le fédéral a tenté d'instaurer certaines cibles sous forme d'indicateurs, ceux-ci viennent cependant nuire à l'imputabilité des programmes offerts dans chaque province puisque chaque juridiction fait face à des contextes qui diffèrent.

Il s'agit donc d'un exemple parfait représentant le paradoxe d'imputabilité observé par Perrin (2015). Le fédéralisme asymétrique pousse le gouvernement fédéral à adopter et imposer des indicateurs de performance. Par conséquent, des processus complexes sont réduits à des indicateurs quantitatifs, l'utilisation des indicateurs fait en sorte que l'on suppose que ces derniers représentent une image valide de ce que ces mêmes indicateurs doivent mesurer alors que ce n'est pas le cas. Cela nuit ainsi à l'imputabilité de ce dernier et de sa capacité à effectuer de la reddition de compte. Ce phénomène est ainsi observable en comparant les évaluations du Québec et du Nouveau-Brunswick, mais aussi en comparant les évaluations des deux cycles du Nouveau-Brunswick.

Imputabilité : fédéralisme asymétrique et désir d'autonomie

Le fédéralisme asymétrique découlant de la résistance de certaines minorités et la recherche d'autonomie d'une nation (Mathieu, 2009) représente un autre élément affectant l'imputabilité du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons décrit précédemment, la position du Québec au Canada reste particulière et est sujette à plusieurs tensions au sein du système fédéral puisque cette province est caractérisée par une demande constante d'autonomie et de flexibilité par rapport à la fédération (Wood & Klassen, 2017) ce qui a encouragé une décentralisation asymétrique des programmes d'aide à l'emploi. Ainsi, cette asymétrie a fait en sorte que le Québec a pu négocier une entente leur permettant d'avoir leur propre processus de reddition de compte. Comme nous l'avons constaté, cette plus grande flexibilité a permis au Québec d'effectuer une évaluation beaucoup plus extensive que le Nouveau-Brunswick. En effet, nous avons pu voir que les rapports du Québec, celui-ci profitant d'une plus grande autonomie, étaient beaucoup plus exhaustifs et nous permettent d'avoir accès à des données quantitatives démontrant les effets directs des programmes, mais aussi d'autres effets à long terme à partir de données qualitatives ainsi que des effets qui ne sont pas perceptibles avec les données quantitatives comme les impacts sur la vie professionnelle et sociale tels que l'estime de soi et la motivation à travailler.

Bien que cela influence de façon positive l'imputabilité du Québec et indirectement celle du Canada puisque les programmes sont financés par ce dernier, il reste que le lien entre l'évaluation et l'entente conclue auparavant n'est pas clairement indiqué. Pourtant, comme nous l'avons observé, le fédéralisme coopératif se base sur le fait que les buts pancanadiens ne sont pas atteints seulement par le gouvernement fédéral, mais nécessitent la collaboration des provinces et territoires par l'entremise du pouvoir de dépenser du gouvernement central. Cette méthode de répartition du pouvoir lie les niveaux fédéral et fédéré qui sont amenés à coopérer pour agir (Mathieu, 2009), mais ce lien n'est pas perceptible dans les évaluations avec le Québec. Ainsi, le Québec ne fait pratiquement aucune référence aux EDMT dans ses évaluations. Cette autonomie affecte donc plusieurs aspects entourant les évaluations des EDMT et bien que le gouvernement fédéral soit bien outillé pour répondre aux demandes d'information concernant celles-ci, il n'a cependant aucun contrôle sur l'accessibilité en dehors de sa juridiction. Puisque le Québec profite d'une plus grande flexibilité quant aux modes de reddition de compte, les différences entre les périodes d'évaluation et les méthodologies ainsi que le manque de liens entre les EDMT, les PEMS et leurs évaluations sont quelques-uns des facteurs pouvant nuire à l'imputabilité des ententes et du gouvernement fédéral.

De cette façon, le fédéralisme asymétrique, fortement encouragé dans le contexte de la recherche d'autonomie du Québec, favorise en partie positivement l'imputabilité du gouvernement central par l'entremise d'évaluations plus diversifiées à l'image des différentes dispositions de leur EDMT, « les nations minoritaires revendiquent souvent l'asymétrie pour elle-même, car elle permet la reconnaissance symbolique de leur statut de nation » (Mathieu, 2009, p.4). Cependant, le désir de la province de se distinguer davantage du fédéral rend la tâche plus ardue lorsqu'il est temps d'effectuer des liens entre les évaluations et les ententes avec le gouvernement canadien, affectant ainsi négativement son imputabilité.

Finalement, à la suite de l'analyse comparative des évaluations des EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick, nous avons été en mesure d'examiner comment le fédéralisme asymétrique, qui conduit à des systèmes de reddition de compte qui varient d'une province à l'autre, affecte la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance et ainsi, à rester imputable face à sa population. Premièrement, alors que les PEMS sont offertes par le biais des EDMT entre le Canada et les provinces afin de respecter les besoins

spécifiques du marché du travail de leur juridiction, il semble ce ne soit pas reflété dans certaines évaluations. L'utilisation d'une approche non asymétrique aux évaluations de la part du fédéral peut être en grande partie expliquée par la « crise de légitimité du leadership fédéral » (Boismenu, 2006, p. 2206), cette situation viendrait alors nuire à l'imputabilité du gouvernement central. En outre, la tendance managériale du gouvernement fédéral viendrait nuire au processus de reddition de compte et de sa capacité à rester imputable face à sa population par son désir de contrôle. Cette tendance est aussi complexifiée dans un contexte de tensions basé sur la recherche constante d'autonomie de la part du Québec. Cependant, tel que nous l'avons vu, le Québec a suivi la tendance asymétrique des EDMT lors des évaluations, gardant ainsi une autonomie par rapport au gouvernement central. On observe alors une évaluation beaucoup plus complète, prenant en compte plusieurs facteurs qui permettent de contextualiser les résultats obtenus et viendraient, par conséquent, affecter de façon positive l'imputabilité du gouvernement fédéral.

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En guise de conclusion, nous souhaitons nous interroger, dans le cadre de ce mémoire, sur le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'influence de celui-ci sur la mise en œuvre de certaines politiques et de leur évaluation. Plus particulièrement, cette étude de cas cherchait à répondre à la question suivante : considérant que le fédéralisme asymétrique conduit à des systèmes de reddition de compte qui varient d'une province à l'autre, comment cela affecte la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance et ainsi, à rester imputable face à sa population ? Les cas des EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick nous ont servi d'exemple afin d'y répondre.

Ainsi, afin de répondre à cette question, nous avons tout d'abord abordé le contexte entourant la mise en œuvre des EDMT ainsi qu'une brève description de leurs caractéristiques principales. Par la suite, les EDMT du Québec et du Nouveau-Brunswick ont été décrites rapidement au niveau de leurs ressemblances et de leurs différences ainsi que le contexte entourant leur conception. Il s'agissait bien entendu un prérequis pour bien réaliser cette étude de cas sous l'angle des évaluations de ces mêmes ententes. Nous avons alors pu observer les différentes modalités entourant la mise en œuvre des programmes et de la reddition de compte entre le Nouveau-Brunswick et le Québec.

Par la suite, nous avons abordé le cadre conceptuel afin de définir certains concepts en lien avec les enjeux de la problématique. D'abord, le fédéralisme, le fédéralisme asymétrique et la décentralisation ont été abordés. Cette partie nous a permis de définir le type de fédéralisme asymétrique canadien, mais aussi d'observer les différentes utilisations de celui-ci et la remise en question de sa légitimité. Ensuite, le rôle de l'imputabilité dans l'évaluation par rapport à la mesure de la performance a été analysé à partir d'écrits académiques afin de comprendre l'enjeu d'imputabilité auquel le gouvernement fédéral doit faire face. Nous avons alors pu définir chaque concept, mais aussi la relation entre eux. L'utilisation des indicateurs de performance était critiquée par plusieurs auteurs, mais cette partie a démontré l'importance de non pas les mettre de côté, mais plutôt de repenser ce concept dans le contexte des évaluations et de son apport à l'imputabilité. Enfin, le lien entre le fédéralisme asymétrique et l'imputabilité a été exploré à partir de la littérature académique et nous avons ainsi conclu que deux considérations devaient être prises en compte soit la fragmentation du système fédéral et la crise de leadership de ce dernier.

Puis, toutes ces informations nous ont permis de poser les bases conceptuelles pour l'analyse qui a suivi. Tout d'abord, nous avons effectué une synthèse des évaluations du Québec et du Nouveau-Brunswick selon quatre critères établis qui ont une influence directe sur l'imputabilité des EDMT et du gouvernement fédéral. Le premier critère nous a permis d'évaluer l'accessibilité des rapports d'évaluation et des informations qui y sont reliées, nous avons alors remarqué certaines difficultés notamment au niveau de la coordination entre les juridictions. Deuxièmement, nous avons abordé la clarté des rapports où nous avons pu mettre en évidence la problématique lorsqu'il est nécessaire de lier l'EDMT et les rapports d'évaluation dans le cas du Québec. Troisièmement, l'exhaustivité des évaluations a aussi été analysée sous l'angle de l'imputabilité, nous avons ainsi pu analyser la différence au niveau des détails et des méthodologies utilisées, le Québec jouissant d'une plus grande flexibilité. Cette flexibilité a eu un impact sur les données utilisées et les impacts analysés. Finalement, la comparabilité des évaluations a été présentée, nous avons ainsi pu déduire que bien qu'il est difficile de comparer les différentes évaluations et que la comparabilité pourrait être considérée comme un critère d'imputabilité par plusieurs, on pourrait argumenter qu'il s'agit en fait d'un facteur nuisant à celle-ci dans le contexte des EDMT.

Les résultats obtenus de l'analyse comparative des évaluations ont ainsi pu être mis en lien avec les théories démontrées dans le cadre conceptuel. Cette partie nous a permis de comprendre comment le fédéralisme asymétrique conduit à des systèmes de reddition de compte différents et comment la capacité du gouvernement fédéral à évaluer la performance des programmes liés à l'emploi qu'il finance par l'entremise des EDMT en est affectée. Bien qu'il existe une multitude d'explications, nous avons pu identifier quelques éléments importants par rapport à la façon dont les différents modes de reddition de compte peuvent affecter l'imputabilité du gouvernement fédéral. Tel que nous l'avons amplement analysée, l'utilisation d'une approche non asymétrique aux évaluations de la part du fédéral en grande partie expliqué par la « crise de légitimité du leadership fédéral » (Boismenu, 2006, p. 2206), la tendance managériale du gouvernement canadien et les défis que posent la recherche d'autonomie de la part du Québec sont des facteurs importants qui viennent nuire à l'imputabilité du gouvernement central. Cependant, l'autonomie du Québec dans l'évaluation de ses programmes financés par les EDMT affecte de façon positive l'imputabilité du gouvernement fédéral en produisant une évaluation beaucoup plus complète et adaptée aux réalités de la province.

Compte tenu de ce qui précède, plusieurs recommandations peuvent être formulées. La première concerne la flexibilité des évaluations. Effectivement, poursuivre un fédéralisme asymétrique de nature administrative dans les évaluations permettrait de refléter les flexibilités déjà accordées dans les EDMT quant à la nature des différents programmes. Ainsi, durant le deuxième cycle des évaluations, il y a eu une grande volonté du gouvernement fédéral de comparer et de compiler les évaluations des programmes découlant des EDMT qui pourtant ont été délibérément mises en œuvre différemment dans le contexte de la décentralisation asymétrique. Bien que le rapport synthèse permet aux Canadiens d’avoir une idée globale des dépenses, des objectifs et des résultats directs des EDMT, les évaluations provinciales auraient pu venir contextualiser les données administratives que l’on y retrouve en donnant plus de flexibilité aux provinces, par exemple au Nouveau-Brunswick, afin d’arriver à un niveau de détail plus développé comme le Québec.

Une deuxième recommandation concerne la mise en œuvre d’un cadre d’imputabilité s’appliquant à toutes les juridictions. Cette recommandation peut sembler s’opposer à la première, mais ce n’est pas le cas. Cette deuxième recommandation concerne particulièrement la forme et non le contenu des évaluations qui, selon la première recommandation formulée, devait rendre compte des différents programmes et contextes s’y rattachant. Un processus d’évaluation plus consistant et systématique qui respecte certaines échéances est nécessaire afin que le gouvernement puisse respecter son devoir d’imputabilité. Les inconsistances que l’on retrouve entre les différentes méthodologies peuvent ainsi porter à confusion telle que nous l’avons constaté.

Une troisième et dernière recommandation que l’on peut formuler est la possibilité d’instaurer un certain cadre multilatéral dans le but de poursuivre certains objectifs pancanadiens. En effet, dans le contexte du fédéralisme asymétrique, la légitimité des États fédérés et de l’État fédéral dépend de cette asymétrie. Tel que nous l’avons décrit, ils sont responsables de leur population et leur légitimité découle de leur capacité à s’adapter aux changements sociétaux et à répondre aux besoins de sa population (Brock, 2008), « le premier défi que le fédéralisme doit relever sur le plan fonctionnel est celui de démontrer qu’il est capable d’offrir des services publics, de manière au moins aussi efficiente que les régimes pouvant s’y substituer » (Cyr, 2012, p. 11). Bien que ces accords soient bilatéraux, ils sont mis en place afin de poursuivre certains objectifs multilatéraux; il ne faut pas oublier que malgré les différents arrangements administratifs asymétriques, ces ententes sont liées entre elles. Ces objectifs permettraient une plus grande comparabilité entre les

évaluations tout en respectant les spécificités de chaque juridiction et ainsi, une plus grande imputabilité pour le gouvernement fédéral.

Enfin, le but du présent mémoire n'était pas d'évaluer l'efficacité des programmes financés par le gouvernement fédéral dans le cadre des EDT, mais plutôt d'analyser ces ententes asymétriques et de leurs implications sur l'imputabilité du gouvernement central. Tel que nous l'avons vu, dans le contexte du fédéralisme asymétrique et de la décentralisation qui en résulte, plusieurs auteurs ont supporté l'argument qu'un tel fonctionnement est un mode de gouvernance plus efficace et efficient (Cyr, 2012 ; Biela, Hennl & Kaiser, 2012). Cependant, bien qu'il semble s'agir d'un fonctionnement plus efficace, il reste que la diffusion de l'autorité présente un obstacle majeur dans le choix et l'utilisation d'outils dans le but de favoriser l'imputabilité (Millar, 2013). Ainsi, alors que le gouvernement procède actuellement aux renégociations des EDT dans le but d'accorder beaucoup plus de flexibilités aux provinces et aux territoires, il sera alors intéressant d'observer comment le gouvernement fédéral assurera son imputabilité dans un contexte de fédéralisme de plus en plus asymétrique.

Annexe 1 : Tableau récapitulatif du critère d'accessibilité

Accessibilité	
Québec	– Peu de personnes connaissent l'existence des EDMT. – Seuls les hauts fonctionnaires, qui ne sont pas directement joignables, peuvent informer la population sur les EDMT. – Aucune personne-ressource pour les EDMT n'est affichée. – Les titres des évaluations ne font pas référence aux EDMT. – Les rapports d'évaluation ont été créés par une firme de consultants et non par le gouvernement du Québec.
Nouveau-Brunswick	– Aucune personne-ressource pour les EDMT n'est affichée, mais les personnes-ressources pour les EDMT sont plus rapidement joignables. – Les titres font directement référence aux EDMT. – Les rapports d'évaluation ont été créés conjointement avec le gouvernement fédéral. – Coordination et partage des informations avec le gouvernement fédéral.
Canada	– Personnes-ressources faciles à contacter. – Les titres des rapports font directement référence aux EDMT. – Liens des autres juridictions sur la page du gouvernement fédéral ne conduisent pas directement aux pages sur les EDMT. – Le gouvernement fédéral ne peut fournir des informations concernant le QUÉBEC. – Aucune date de publication n'est disponible.

Annexe 2 : Tableau récapitulatif du critère de clarté

Clarté				
	Cycle I		Cycle II	
	Format	Contenu	Format	Contenu
Québec	– 252 pages. – Le rapport est long, les lecteurs peuvent avoir de la difficulté à trouver l'information nécessaire ou à identifier l'information manquante.	– Aucune référence à l'EDMT et aux PEMS. – Objectifs sont identifiés.	– 785 pages. – Le rapport est très long, les lecteurs peuvent avoir de la difficulté à trouver l'information nécessaire ou à identifier l'information manquante.	– Peu de référence à l'EDMT et aux PEMS, aucune information concernant le contexte n'est offerte. – Rapport d'évaluation compile les résultats de deux ententes différentes.
Nouveau-Brunswick	– 47 pages. – Le rapport est concis et est organisé de façon cohérente, il est facile de trouver une information spécifique.	– Référence à l'EDMT. – PEMS sont identifiées. – Objectifs sont identifiés.	– 74 pages. – Le rapport est concis et est organisé de façon cohérente, il est facile de trouver une information spécifique.	– Référence à l'EDMT. – PEMS sont identifiées. – Les résultats sont énumérés.
Canada			– 87 pages. – Le rapport est concis et est organisé de façon cohérente, il est facile de trouver une information spécifique.	– Référence à l'EDMT. – PEMS sont identifiées.

Annexe 3 : Tableau récapitulatif du critère d'exhaustivité

Exhaustivité				
	Cycle I		Cycle II	
	Méthodologie	Analyse	Méthodologie	Analyse
Québec	– Combinaison de données quantitatives et qualitatives. – Inclusion des tierces parties responsables de la distribution des services. – Aucune évaluation formative n'a été produite. – Évaluation dirigée par le QUÉBEC. – Période d'évaluation : participants de 1999-2000.	– Les résultats sont mis en contexte par l'entremise de sondage auprès de la population. – Analyse des effets intermédiaires et ultimes.	– Combinaison de données quantitatives et qualitatives. – Inclusion des tierces parties responsables de la distribution des services. – Évaluation dirigée par le QUÉBEC. – Période d'évaluation : participants en 2010 sur une période de 4 mois.	– Les résultats sont mis en contexte par l'entremise d'entrevues. – Liens sont faits avec l'évaluation du 1^{er} cycle. – Analyse des effets intermédiaires et ultimes et à long terme sont analysés, notamment les effets en lien avec la santé mentale des individus.
Nouveau — Brunswick	– Combinaison de données quantitatives et qualitatives. – Inclusion des tierces parties responsables de la distribution des services. – Évaluation formative a été produite. – Évaluation dirigée en collaboration avec le Canada. – Période d'évaluation : participants d'avril 2002 à mars 2003.	– Les résultats sont mis en contexte. – Analyse des effets et des impacts sur le fonctionnement des programmes. – Liens sont faits avec l'évaluation formative pour montrer la progression.	– Utilisation des données administratives seulement. – Seuls des informateurs provenant du gouvernement du NOUVEAU-BRUNSWICK sont consultés. – Aucun lien n'est fait avec l'évaluation du 1^{er} cycle. – Évaluation dirigée par le Canada en collaboration avec la province. – Plusieurs périodes	– Les résultats sont énumérés. – Analyse des effets bruts. – Explication des résultats est effectuée par un petit nombre d'informateurs.

			d'évaluation de 2012 à 2017.	
Canada			– Utilisation des données administratives seulement. – Seuls des informateurs provenant du gouvernement des provinces et territoires sont consultés. – Évaluation dirigée par le Canada en collaboration avec certains provinces et territoires. – Inclusion des données brutes de toutes les provinces et territoires. – Participation inégale des provinces et territoires aux différentes études de l'évaluation. – Plusieurs périodes d'évaluation de 2012 à 2017.	– Les résultats sont énumérés sans faire de lien avec les provinces et territoires. – Analyse des effets bruts. – Explication des résultats est effectuée par un petit nombre d'informateurs provenant des provinces et territoires.

Bibliographie

Littérature académique

Bakvis H. & P. Aucoin, 2000, ``Negociating Labour Market Development Agreements``, *Canadian Centre for Management Development*, 57 p.

Bakvis, H. and G. Skogstad, 2002. ``Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy``, *Oxford University Press*, Toronto.

Bakvis, H., 2013. *Compte Rendu*, ``Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes``, *Edited by PETER GRAEFE, JULIE M. SIMMONS and LINDA A. WHITE. Toronto : University of Toronto Press for the Institute of Public Administration of Canada*, 2013. Pp. xix, 339, index.

Beale, E., 1999, ``The dual nature of labour market adjustments in Atlantic Canada: the implications for skills development strategies``, *Atlantic Report* Vol. 34, Iss. 2, pp. 1-7.

Béland D. & A. Lecours, 2006, ``Sub-state nationalism and the welfare state: Québec and Canadian federalism, *Nations and Nationalism* 12 (1), 2006, 77–96. r ASEN 2006

Biela J., Hennl A. & A. Kaiser, 2012, ``Combining Federalism and Decentralization: Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland``, *Comparative Political Studies*, Volume 45(4), pp. 447-476.

Boismenu G., 2006, « Réinvestissement dans l'État social au Canada et instrumentalisation de la nouvelle gestion publique », dans Jane Jenson, Bérengère Marques — Pereira et Eric Remacle (dir.), *La citoyenneté dans tous ses états*, Presses de l'Université de Montréal, p. 215-247.

Breton, A., 1964, "The Economics of Nationalism." *Journal of Political Economy*, 72,3: 376-86.
Dans Murray, H.L., 1998, ``The asymmetrical alternative : is asymmetrical federalism a viable option for the future?``, MA Thesis, Carlton University, Ottawa.

Brock, K.L., Jun. 2008, ``The Politics of Asymmetrical Federalism: Reconsidering the Role and Responsibilities of Ottawa``, *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 34, No. 2. pp. 143-161.

Broschek, J., 2012, ``Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada``, *Publius*, 42(4), pp. 662-687.

Cameron D. & R. Simeon, 2002, ``Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism``, *The Journal of Federalism* 32:2 (Spring 2002), pp.49-71.

Campeau G., 2005, ``From UI to EI: Waging War on the Welfare State``, translated by Richard Howard, *UBC Press*, Vancouver and Toronto.

Cardinal L. (dir.), 2008, ``Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques et nationales``, Sudbury, *Éditions Prise de parole*, 453 p. (Agora.)

Cardinal L. & B. Kostadinov, 2007, ``Development of Asymmetrical Federalism - Canada in Perspective``, *Zbornik PFZ*, 57, (4-5), p.727-741.

Champagne, E., 2012, «L'organisation et les structures gouvernementales dans le contexte canadien : fédéralisme, centralisation et décentralisation», *L'administration contemporaine de l'État : une perspective canadienne et québécoise*, Page Range: 17-39, Presses de l'Université du Québec.

Cyr, H., 2012, «Quelques opportunités et défis conceptuels, fonctionnels et politiques du fédéralisme», *Constitutional Forum /Forum constitutionnel*, 12 pages.

Downs, W.M., 1999, ``Accountability Payoffs in federal systems? Competing logics and evidence from Europe's Newest Federation``, *Publius* 29 (1), 87-110.

Dupré J.S., 1973, ``Federalism and Policy Development. The Case Study of Adult Occupational Training in Ontario``, *University of Toronto Press*, Toronto.

Erk J. & E. Koning, 2010, ``New Structuralism and Institutional Change: Federalism Between Centralization and Decentralization``, *Comparative Political Studies*, Volume 43(3), pp. 353-378.

Fortin, M.- F., 2010, « Fondements et étapes du processus de recherche» (2e éd.). Montréal : Chenelière Éducation.

Gagnon, A-G., 1994, ``Seeking A New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options.`` Ed. F. Leslie Seidle. Montreal : Institute for Research on Public Policy: 95-101.

Gibson G., 2005, ``Some Asymmetries are More Legitimate than Others-And Subsidiarity Solves Most Things Anyway``, *Asymmetry Series* (3) © IIGR, School of Policy Studies, Queen's University.

Hunter J., 1993, ``The Employment Challenge: Federal Employment Policies and Programs 1900-1990``, *Government of Canada*.

Jacob, S., 2006. « Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité », *Revue française d'administration publique*, n° 119, 515-532.

Jones, S. & G. Bouckaert, 2017, ``Performance for Accountability: The Case of Joint Agreements in a federal System``, *Public Performance & Management Review*, VOL. 40, NO. 4, 765-796

Kershaw, P., 2006, ``Weather-vane federalism: Reconsidering federal social policy leadership``, *Canadian Public Administration / Administration Publique Du Canada*, Vol 49, NO. 2. PP. 196-219.

Klassen, T.R. & S. Schneider, Mar., 2012, ``Similar Challenges, Different Solutions: Reforming Labour Market Policies in Germany and Canada during the 1990s``, *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, Vol. 28, No. 1, pp. 51-69.

Lahey, Robert and Steffen Bohni Nielsen. 2013. "Rethinking the Relationship among Monitoring, Evaluation, and Results-Based Management: Observations from Canada." *New Directions for Evaluation* 2013 (137): 45-56.

Leon S., 2012, ``How do citizens attribute responsibility in multilevel states? Learning, biases and asymmetric federalism. Evidence from Spain``, *Electoral Studies - ELECT STUD* V. 31 (1).

Mathieu E., 2008, «Fédérations multinationales et coordination multi-niveaux.», *Fédéralisme Régionalisme*, Numéro 2 — Études régionales et fédérales : nouvelles perspectives, Volume 8.

McDavid, James and Irene Huse. 2012. "Legislator Uses of Public Performance Reports: Findings from a Five-Year Study." *American Journal of Evaluation* 33 (1): 7-25.

Murray, H.L., 1998, ``The asymmetrical alternative : is asymmetrical federalism a viable option for the future?``, MA Thesis, Carlton University, Ottawa.

Pal L. A., 1988, ``State, Class and Bureaucracy: Canadian Unemployment Insurance and Public Policy``, *McGill-Queen's University Press*, Kingston and Montreal.

Pelletier, Rejean (1998). "Institutional Arrangements of a New Canadian Partnership." *Beyond the Impasse Toward Reconciliation*. Ed. Roger Gibbins and Guy Laforest. Montreal : Institute for Research on Public Policy: 301-330.

Perrin, Burt. 2015. "Bringing Accountability Up to Date with the Realities of Public Sector Management in the 21st Century." *Canadian Public Administration* 58 (1) : 183-203.

Sá, Creso M., Andrew Kretz, and Kristjan Sigurdson. 2013. "Accountability, Performance Assessment, and Evaluation: Policy Pressures and Responses from Research Councils." *Research Evaluation* 22 (2): 105-117.

St-Martin, D., 2004. « Managerialist advocate or "control freak"? The Janus-faced Office of the Auditor General », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 47, n° 2, 121 – 140.

Thoenig, J.C., 2000. ``Evaluation as usable knowledge for public management reforms``, *Evaluation*, vol.6, n° 2, 217-229.

Thiebaut, G.-C et collab., 2015. « Les enjeux de l'évaluation de la performance : dépasser les mythes », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol.58, n° 1, 39-62.

Watts R., 1996, ``Comparing Federal Systems in the 1990s``, *Kingston : Institute of Intergovernmental Relations*.

Webber J., 1994, ``Reimagining Canada: Language. Culture. Community and the Canadian Constitution``, *Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press*.

Wood D. & T. R. Klassen, 2009, ``Bilateral federalism and workforce development policy in Canada``, *Canadian Public Administration*, Volume, 52 (2), p.249-270

Wood D. & T. R. Klassen, 2017, ``Accountability regimes in federal-provincial Labour Market Agreements 1995-2015``, *Canadian Public Administration*, V 60 (1), pp. 7-27.

Littérature grise

Gouvernement du Québec, 2013, «Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation», Direction de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique du Secrétariat du Conseil du trésor, 32p. URL : http://www.tresor.gouv.QUÉBEC.ca/fileadmin/PDF/publications/glossaire_termes_usuels.pdf (consulté le 10 septembre 2017)

Thiessen, G., 2001, Remarks by Gordon Thiessen Governor of the Bank of Canada to the Canadian Club of Toronto, Bank of Canada, Toronto, Ontario. 22 January 2001, URL: <https://www.bankofcanada.ca/2001/01/canada-economic-future-what-have-we-learned/> (Consulté le 2 janvier 2018)

Matériau d'analyse

Québec

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille du Québec, 2003, *Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec*, Cycle I des évaluations des EDMT, 270 p., URL : http://www.emploiuebec.gouv.QUÉBEC.ca/publications/pdf/00_etude_mesuresactives.pdf (Consulté le 3 octobre 2017)

Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille du Québec, 2014, *Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec*, Cycle II des évaluations des EDMT, 825 p. URL : http://www.emploiuebec.gouv.QUÉBEC.ca/uploads/tx_fceqpubform/00_Admin_Etude-effets-mes-indidus-EQ-2ecycle.pdf (Consulté le 3 octobre 2017)

Gouvernements du Canada et du Québec, 1997, *Entente de principe Canada – Québec sur le développement du marché du travail*, URL : <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/training-agreements/lmda/QUÉBEC-agreement.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Gouvernements du Canada et du Québec, 1998, *Entente de mise en œuvre Canada – Québec sur le développement du marché du travail*, URL : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/accords-formation/edmt/QUÉBEC-mise-en-oeuvre.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Nouveau-Brunswick

Comité mixte d'évaluation de l'EDMT Canada/Nouveau-Brunswick, 1999, *Évaluation formative des prestations et mesures provinciales en vertu de l'Entente Canada-Nouveau Brunswick sur le développement du marché du travail*, 262 p. URL : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.642114/publication.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Comité mixte d'évaluation de l'EDMT Canada/Nouveau-Brunswick, 2009, *Évaluation sommative des prestations et mesures provinciales offertes dans le cadre de l'Entente Canada – Nouveau Brunswick sur le développement du marché du travail*, Cycle I des évaluations des EDMT, 80 p. URL : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.636664/publication.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Évaluation de l'Entente Canada-Nouveau Brunswick sur le développement du marché du travail, Cycle II des évaluations des EDMT, 91 p., URL : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/rapports/evaluations/entente-developpement-marche-travail-nouveau-brunswick.html> (Consulté le 28 février 2018)

Gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick, 1996, *Entente Canada – Nouveau Brunswick sur le développement du marché du travail*, URL : <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/training-agreements/lmda/Nouveau-Brunswick-agreement.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Autres

Gouvernement du Canada - Emploi et développement social Canada, 2017, *Évaluation des ententes sur le développement du marché du travail – Rapport de synthèse*, 87 p., URL : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.841273/publication.html> (Consulté le 3 octobre 2017)

Chambre des communes - Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 2015, *Renouvellement des Ententes sur le développement du marché du travail*, 106 p. URL : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.608271/publication.html> (Consulté le 3 octobre 2017)