

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

New governance and social policies at the federal level in Canada: Lessons from the agreements on disability

Peter Graefe et Mario Levesque

Numéro 56, automne 2006

Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/014972ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/014972ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Graefe, P. & Levesque, M. (2006). La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps. *Lien social et Politiques*, (56), 75–88. <https://doi.org/10.7202/014972ar>

Résumé de l'article

Les ententes intergouvernementales récentes en politiques sociales au Canada contiennent des nouveautés dans la manière dont le gouvernement central intervient pour assurer une intégration sociale pancanadienne. Cet article analyse les ententes en matière d'intégration en emploi des personnes handicapées pour voir à quel point le gouvernement central réussit à instaurer des mécanismes de définition des priorités, d'imputabilité et d'apprentissage social qui permettent une intégration de l'espace social et à quel point les gouvernements provinciaux décident d'adopter ces mécanismes ou d'y résister. L'analyse détaillée débouche sur la conclusion que les provinces ont pu limiter d'une manière importante le potentiel intégrateur de ces mécanismes.

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

Peter Graefe et Mario Levesque

Les observateurs du fédéralisme canadien constatent depuis peu l'émergence de nouvelles formules d'interaction entre les différents ordres (central, provincial) de gouvernement dans les divers domaines de politiques sociales. Les ententes intergouvernementales récentes contiennent de nouveaux mécanismes d'imputabilité et reflètent l'adoption par le gouvernement fédéral de nouveaux outils pour assurer l'intégration de l'espace social canadien (Boismenu et Graefe, 2004). Le gouvernement central s'investit davantage dans la définition de l'ordre du jour et dans la confection de processus d'apprentissage politiques, ainsi que dans l'adoption de formules d'imputabilité par moyen de rapports annuels provinciaux sur des indicateurs communs. On trouve ici des échos importants de la littérature sur la nouvelle gouvernance, notamment l'accent mis sur la définition des

priorités et objectifs, ainsi que sur l'évaluation des résultats et extraits au lieu du contrôle des intrants (Pierre et Peters, 2000, 2005). À ce jour, les analyses canadiennes de ces ententes restent assez normatives, comparant les ententes récentes à des conceptions de ce que le fédéralisme devrait comporter comme relations entre ordres de gouvernement (Noël, 2003; Lazar, 2006; Cameron et Simeon, 2002). Tentant de cerner l'impact des nouvelles formules de relations intergouvernementales, cet article approfondit plutôt l'analyse empirique pour capter les modalités d'exécution de ces ententes par le biais d'ententes bilatérales, le fonctionnement des processus d'imputabilité et d'apprentissage mis en place, ainsi que la résistance provinciale aux tentatives d'intégration du gouvernement central. On peut ainsi commencer à mesurer à quel point les nouveaux outils assurent une

intégration sociale en transformant ou infléchissant les pratiques provinciales. Nous analyserons dans le présent article le domaine de l'intégration au marché du travail des personnes handicapées. Ce champ de politiques sociales est intéressant parce que le Québec a été un des premiers à adopter les nouveaux outils de gouvernance avec l'entente de 1997 sur l'*Aide à l'employabilité des personnes handicapées*. En même temps, ce champ est resté moins politisé, c'est-à-dire loin de la haute politique intergouvernementale (Lazar, 2006) et ne recevant pas beaucoup de crédit politique étant donné la clientèle desservie et la difficulté d'insérer cette clientèle dans le marché du travail. Les discussions intergouvernementales dans le domaine des politiques touchant les personnes handicapées n'ont toutefois pas été caractérisées par le même degré de conflit qu'on a pu

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

observer dans d'autres champs de politiques sociales. Les gouvernements ont même réussi à impliquer des représentants des associations de personnes handicapées dans le processus de leurs discussions et délibérations (Prince, 2001), une rareté au Canada, où les relations intergouvernementales se font entre gouvernements et à huis clos. On peut donc anticiper qu'il serait caractérisé par des taux de collaboration parmi les plus élevés dans l'union sociale canadienne. Notre analyse montre néanmoins que le gouvernement fédéral n'a pas pu surmonter les résistances provinciales à ses tentatives d'assurer une convergence des politiques à l'échelle pancanadienne, du moins au-delà de la définition des priorités.

Mise en contexte: politiques sociales et fédéralisme canadien

Au Canada, les débats sur les politiques sociales deviennent rapidement des débats sur le fédéralisme. Quoique le gouvernement central possède des compétences constitutionnelles dans des champs importants des politiques sociales, tels l'assurance-chômage et les régimes de

retraite, les provinces conservent la responsabilité pour de larges pans de l'État-providence. Les compétences constitutionnelles des provinces incluent les services de santé, l'aide sociale, les programmes de la petite enfance et l'éducation. Cette division de pouvoirs cadrerait mal avec la volonté du gouvernement central de se tailler une place importante dans la construction de l'État-providence de l'après-Deuxième Guerre mondiale et son projet d'intégrer l'espace sociale canadien par la création de droits sociaux pancanadiens. En même temps, le gouvernement central, ayant centralisé les sources de revenus pour financer la guerre, possédait des atouts financiers pour contrer sa faiblesse sur le plan constitutionnel (Boismenu et Graefe, 2003). L'État-providence canadien a donc été construit autour du «pouvoir de dépenser» du gouvernement central, ce dernier contribuant une part importante des coûts des nouveaux programmes sociaux (souvent 50 %) si les provinces s'accordaient à respecter certaines conditions ou normes pancanadiennes. Les provinces, le Québec en tête, ont quand même cherché à limiter la portée de ces conditions qui limitaient l'autonomie politique qu'on associe avec le fédéralisme et donc la capacité de maintenir une variété provinciale dans les droits sociaux. La construction d'une citoyenneté sociale pancanadienne a donc impliqué des enjeux territoriaux (Moreno et McEwen, 2005; Béland et Lecours, 2006) et la citoyenneté sociale pancanadienne a été assortie de modalités de mise en marche qui variaient entre les provinces dans

plusieurs domaines de politiques sociales (Banting, 1997; Jenson, 1997).

La période néolibérale de restructuration de l'État qui a sévi entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 a donné lieu à des débats amers entre le gouvernement central et les provinces, surtout quand le premier a sabré ses transferts sociaux à ces dernières pour essayer de combler son déficit budgétaire (Boismenu et Graefe, 2004). Avec la relance des débats sur le renouvellement de l'État-providence à la fin des années 1990, le gouvernement central avait à composer avec un front commun provincial cherchant à échapper à une normalisation centralisée, à assurer que le gouvernement central ne pouvait plus retirer son financement d'une manière unilatérale et à amoindrir la hiérarchie dans les mécanismes d'imputabilité et de règlement des différends (Boismenu et Jenson, 1998). Dans ce contexte, les accords en politiques sociales prennent désormais la forme d'ententes cadres multilatérales par lesquelles le gouvernement central et les provinces conviennent des grands principes devant inspirer l'intervention étatique dans un champ donné, laissant une grande flexibilité aux provinces dans l'élaboration de stratégies et de politiques pour réaliser ces principes (Cameron et Simeon, 2002). La contribution financière du gouvernement central est un pourcentage (souvent 50 %) d'un montant fixe et non pas un pourcentage des dépenses provinciales dans un programme donné. D'un côté, le retour de la règle des 50 % signale la volonté du gouvernement fédéral d'être de nouveau partenaire

des provinces dans les politiques sociales après le délaissement de ses responsabilités financières dans la période néolibérale. De l'autre côté, le cap sur le partage des coûts sert non seulement à inoculer le gouvernement fédéral contre l'augmentation des coûts, mais aussi à limiter les incitations aux provinces pour investir davantage dans des champs de politiques publiques cibles. En revanche, l'imputabilité des provinces n'est plus au gouvernement fédéral, mais uniquement à leurs citoyens: pour toucher les transferts du gouvernement central, elles doivent préparer des plans d'action, publier des rapports annuels et travailler à développer des indicateurs de performance. Les gouvernements provinciaux ont toujours été redevables à leur citoyens. Dans le contexte actuel toutefois, le gouvernement fédéral renonce à la vérification des comptes provinciaux, mais cherche à trouver des manières d'habiliter les citoyens à contrôler leur gouvernements, par exemple par la diffusion publique de rapports et d'évaluations des résultats (Phillips, 2001 ; Kershaw, 2006).

L'analyse de ces changements reste quand même très normative. Les chercheurs québécois critiquent l'ingérence dans les champs de compétence constitutionnelle des provinces dont se rend coupable le gouvernement central en utilisant son pouvoir de dépenser (Noël, 2003). Les chercheurs au Canada anglais, pour leur part, soulignent que cette forme d'interaction témoigne d'une nouvelle collaboration au sein de laquelle le rôle hiérarchique du gouvernement fédéral se trouve affaibli (Cameron et Simeon, 2002; Lazar,

2006). De chaque côté, le poids du normatif limite l'analyse. La critique de l'ingérence remonte aux années 1950 et, malgré sa pertinence normative, ne dit que très peu sur son étendue ou sur en quoi précisément elle limite l'autonomie provinciale. L'analyse canadienne-anglaise, ne voyant plus les anciens outils de contrôle, adopte la conclusion de la diminution de la hiérarchie, sans analyser la capacité du gouvernement central de se recréer un leadership avec de nouveaux outils de gouvernance. En effet, dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples, le consensus et la collaboration peuvent masquer l'exercice du pouvoir, surtout en ce qui a trait à la définition des priorités et de l'ordre du jour (Peters et Pierre, 2005 : 92-93).

Pour cerner l'impact des nouvelles formules de relations intergouvernementales au Canada, il faut donc approfondir l'analyse empirique des ententes (y inclus les ententes bilatérales) et du fonctionnement des processus d'imputabilité et d'apprentissage mis en place (Kershaw, 2006). Ce faisant, il faut étudier à la fois les formes d'intégration ou de convergence et les lieux et formes de résistance provinciale à cette intégration. Bref, il faut analyser le développement des politiques sociales d'une manière empirique pour cerner la capacité réelle du gouvernement central d'intégrer l'espace social canadien, du moins pour préciser les types de convergences que ce dernier peut orchestrer par ses interventions. De même, les résistances provinciales à cette intégration sont aussi à repérer, car elles soulignent les points où se jouent les

rapports de force et la volonté des provinces de maintenir un espace autonome pour définir une citoyenneté sociale à l'échelle de la communauté provinciale.

Nous cherchons dans cet article à clarifier les formes que peut prendre la souveraineté partagée dans les politiques sociales canadiennes, en nous basant sur le domaine de l'intégration au marché du travail des personnes handicapées. L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) se trouve à la confluence de l'accent mis sur les politiques d'employabilité (et l'idée connexe que tout le monde devrait être sur le marché du travail, si possible) (Jenson, 2004), avec la transformation des politiques publiques (en préparation depuis les années 1980 [ex.: Étude 1993]) pour répondre aux demandes des personnes handicapées pour des politiques qui surmonteraient les obstacles à « la pleine participation » et à « une citoyenneté à part entière »¹. L'AEPH faisait donc partie d'un processus intergouvernemental plus englobant de modernisation des politiques concernant les personnes handicapées, processus qui a par la suite donné lieu au rapport *À l'unisson* (ministres responsables des services sociaux, 1998). Ce rapport identifiait trois pôles d'intervention, notamment l'accès aux mesures de soutien, à l'emploi et au revenu. L'AEPH était donc l'instrument privilégié pour intervenir autour du pôle de l'emploi (Prince, 2001).

Notre démarche analytique consistait à repérer et à analyser non seulement les grandes ententes multilatérales, mais aussi

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

78

les ententes bilatérales (voir Tableau 1), ainsi que les rapports annuels produits par les provinces pour satisfaire aux exigences du cadre multilatéral de 2003. Nous avons complété ce travail documentaire par une série d'entrevues avec des fonctionnaires provinciaux — pour vérifier certains points de notre analyse, enrichir notre connaissance des rapports de pouvoir derrière les ententes; et mesurer le degré de satisfaction de ces derniers relativement à la manière de gérer les aspects intergouvernementaux de ces programmes².

Relations intergouvernementales et intégration des personnes handicapées au marché du travail

L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) a ainsi été l'une des premières initiatives intergouvernementales de la période de renouvellement des politiques sociales et a émergé d'un processus intergouvernemental très collaboratif entre le gouvernement central et les provinces autres que le Québec³. Cette entente multilatérale a remplacé la *Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes han-*

Tableau 1. Résumé des ententes intergouvernementales récentes visant l'employabilité ou la participation au marché du travail des personnes handicapées

<i>Ententes sur l'aide à l'employabilité des personnes handicapées :</i>	
1997	Cadre multilatéral pour l'aide à l'employabilité des personnes handicapées
1999	Entente Canada-Québec sur l'aide à l'employabilité des personnes handicapées
<i>Ententes visant la participation des personnes handicapées au marché du travail :</i>	
2003	Cadre multilatéral pour les ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées
2004	Canada-Alberta Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-British Columbia Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Manitoba Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Ontario Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-New Brunswick Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Newfoundland and Labrador Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Nova Scotia Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Prince Edward Island Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Canada-Saskatchewan Labour Market Agreement for Persons with Disabilities
	Entente Canada-Québec visant la participation des personnes handicapées au marché du travail

dicapées (RPPH), qui datait du début des années 1960 (Tableau 2). Les ententes se ressemblaient à plusieurs égards, mais l'AEPH se démarquait par sa limitation de la contribution du gouvernement fédéral à un montant fixe au lieu d'un pourcentage des coûts provinciaux, avec des effets qu'on discutera plus loin. L'AEPH signalait aussi un changement de cap dans la conception des finalités des interventions auprès des personnes handicapées, mettant l'accent sur des interventions avec le but d'insérer ces personnes dans

le marché du travail régulier et mettant de côté les interventions de réadaptation, tels les ateliers protégés ou l'entretien ménager (Prince, 2002: 44). L'AEPH a offert beaucoup de flexibilité aux provinces pour choisir des services éligibles au financement fédéral et les provinces avaient à élaborer des plans de mise en œuvre de un à trois ans. Les gouvernements seraient imputables à leurs clientèles ainsi qu'au grand public par le biais de rapports annuels sur les indicateurs communs. L'apprentissage serait ren-

Tableau 2. Résumé des dispositions principales des ententes inter-gouvernementales dans la domaine de la réadaptation professionnelle des personnes handicapées

1961-1997	<i>Loi sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées (RPPH)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Services offerts pour la réadaptation professionnelle des personnes handicapées pour les aider à obtenir des emplois. • Inclut : <ul style="list-style-type: none"> a) le soutien pour les études postsecondaires et/ou les ateliers protégés; b) l'aide pour la recherche d'emploi; c) la provision de récréation d'été, les services de répit et de dépendance. • Le gouvernement central et les provinces contribuent chacun 50 % des coûts sans plafond). • Ententes de deux-trois ans renouvelées régulièrement avec toutes les provinces sauf le Québec (l'entente avec le Québec n'est conclue que dans les années 1980). • Ententes négociées par moyen du fédéralisme exécutif. • Imputabilité entre les gouvernements pour rendre compte des fonds. 	
1997-2003	<i>L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées AEPH)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • L'objectif est l'intégration complète des personnes handicapées au marché du travail. • Accent sur l'employabilité par : <ul style="list-style-type: none"> a) le soutien direct à l'employabilité, qui inclut la consultation et l'évaluation de l'emploi; les aides techniques; le financement individuel, les subventions salariales et les suppléments de rémunération; b) la flexibilité pour élaborer et mettre en œuvre des programmes/services adaptés aux besoins particuliers des personnes handicapées et aux caractéristiques particulières du marché du travail; c) la priorisation des besoins et de la participation des individus; d) la coordination des services, en intégrant les points de vue des personnes handicapées; e) la responsabilisation envers les clients et le grand public et l'obligation de leur rendre annuellement des comptes incluant des indicateurs des résultats. • Services médicaux, ateliers protégés et autres programmes qui ne contribuent pas à préparer les personnes handicapées à une participation économique ou à leur insertion dans le marché du travail ne sont pas financés après trois ans. • Mécanisme d'évaluation et pour l'échange d'information. • Le gouvernement central et les provinces contribuent chacun 50 % des coûts avec plafond). • Ententes avec toutes les provinces. 	
2003	<i>Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées (EMTPH)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Axées sur l'employabilité continue. • Ciblage plus précis de programmes admissibles en fonction du but d'employabilité. • Plus de flexibilité dans les dispositions: ex.: plans annuels fournis pour information seulement et non pour déterminer l'éligibilité des programmes/services; les provinces sont les seules qui peuvent développer les plans d'évaluation et conclure les évaluations; la diffusion publique des évaluations n'est plus obligatoire. • Le gouvernement central et les provinces contribuent chacun 50 % des coûts avec plafond). • Ententes avec toutes les provinces. 	

forcé par des activités d'évaluation, par le partage des plans d'action et par le rôle de diffuseur des meilleures pratiques joué par le gouvernement fédéral.

L'AEPH a été remplacée en 2003, à la suite de la négociation du cadre multilatéral pour l'Entente sur le marché du travail visant les personnes handicapées (EMTPH) et des ententes bilatérales qui ont suivi (Tableau 1). L'EMTPH a suivi les grandes lignes de l'AEPH, mais contenait plus de détails quant à la définition des champs de priorité, du contenu des plans annuels et des indicateurs d'imputabilité. Par exemple, l'Entente exige que les provinces soumettent au gouvernement central un plan annuel qui identifie les champs prioritaires pour l'intervention, qui décrit les programmes qui seront financés sous l'entente et qui donne une liste des indicateurs qui feront objet d'un rapport ou d'une évaluation. L'EMTPH se distingue aussi de l'AEPH en éliminant le soutien des personnes handicapées au travail comme champ d'intervention. Une différence très importante est l'abdication de la capacité du gouvernement central d'exiger des changements dans les plans provinciaux.

Participation à la définition de l'ordre du jour

La lecture des ententes cadres multilatérales ainsi que des ententes bilatérales démontre la capacité du gouvernement central de s'assurer d'une certaine intégration pancanadienne des objectifs et grands principes des programmes d'employabilité pour personnes handicapées. Dans le

cas tant de l'AEPH que de l'EMTPH, le gouvernement fédéral participe à la définition des principes devant mener les interventions gouvernementales dans un champ de compétence constitutionnelle provinciale et assure que les initiatives provinciales en la matière évoluent dans un cadre commun.

Un exemple de ce processus est la transition du RPPH à l'AEPH en 1997. Cette transition mettait en lumière le passage de la conception des programmes du marché du travail pour les personnes handicapées vers l'intégration pleine dans la société, que tous nos répondants ont qualifié de « moderne » et de « progressiste ». Le gouvernement central était loin d'être en avance dans ce dossier. Certaines provinces comme l'Ontario, en réponse aux revendications des personnes handicapées, étaient déjà en train de revoir leurs programmes sur la base de cette nouvelle conception et ont travaillé pour que l'AEPH ne se heurte pas à leurs plans. Le gouvernement central pouvait néanmoins utiliser la négociation de l'AEPH pour assurer l'adoption de ces principes à l'échelle du

pays et ainsi répandre l'idée d'un changement dans le statut et les droits de citoyenneté pancanadiens des personnes handicapées.

On peut également constater ce fait dans le cas des EMTPH. Pour l'essentiel, il n'y a pas beaucoup de différences entre les contenus des différentes ententes bilatérales avec les provinces autres que le Québec et celles qui existent sont pour la plupart mineures. Quant aux objectifs, ils sont les mêmes dans toutes les ententes. Toutes les parties sont d'accord que les ententes visent à améliorer l'employabilité des personnes handicapées et à accroître les possibilités d'emploi qui leur sont offertes ainsi que les connaissances utiles à ces fins. Les provinces s'accordent aussi pour dépenser dans les secteurs prioritaires identifiés dans le cadre multilatéral (Entente Canada-Québec: 2; Cadre multilatéral 2003: 3-4).

Les deux exceptions à cette uniformité impliquent les Territoires et le Québec, et même ici le gouvernement central réussit malgré tout à les faire entrer dans le même cadre. Pour ce qui est des Territoires, ils ont appuyé les principes et la direction du Cadre multilatéral de 2003, mais ils ne l'ont pas sanctionné en attendant la résolution des affaires fiscales en suspens avec le gouvernement fédéral (Canada, 2004: 2). Quant au gouvernement du Québec, même s'il n'a pas sanctionné le Cadre multilatéral de 2003, il a souscrit aux principes généraux qui le sous-tendent et conclu une entente bilatérale avec le gouvernement fédéral qui reprend l'essentiel du texte multilatéral (Entente Canada-Québec, 2004:

1). Les objectifs de ce dernier ainsi que les secteurs prioritaires sont incorporés directement dans le texte de l'entente bilatérale, tandis que dans les autres provinces on se réfère aux objectifs et aux priorités du cadre multilatéral comme étant partie de l'entente, sans les énumérer. L'accord avec le Québec contient plusieurs autres particularités et est beaucoup plus détaillé dans la description des processus et institutions devant gérer l'interaction entre gouvernements. L'entente avec le Québec contient aussi deux annexes qui listent les priorités à la fois du gouvernement central et du gouvernement québécois quant à l'entente. On observe donc le résultat de la résistance québécoise aux visées d'intégration du gouvernement central en limitant la capacité de ce dernier à agir unilatéralement et en inscrivant une vision distincte des priorités québécoises dans le document. Il demeure que cette résistance n'est pas suffisamment forte pour rester à l'extérieur de cette initiative du gouvernement central et que le Québec demeure en partie lié aux priorités consenties dans les négociations intergouvernementales auxquelles il a refusé de participer, sauf dans le rôle d'observateur peu impliqué.

Les dispositions financières

Au-delà des déclarations de principes, le gouvernement fédéral peut influencer les politiques utilisées par les provinces en érigant des règles autour de l'utilisation de ses transferts. Nous pouvons faire d'entrée de jeu quelques remarques. Les ententes spécifient que le gouvernement central et les provinces contri-

buent chacun 50 % des coûts admissibles (jusqu'au plafond défini par le gouvernement central) pour les programmes et services qui avancent les objectifs de l'entente et qui sont décrits dans le plan annuel (voir n'importe quelle entente bilatérale; et Cadre multilatéral 2003: 5-6).

Ces dispositions suscitent une certaine résistance provinciale de deux ordres. Premièrement, il y a le sentiment que la définition de champs prioritaires et d'objectifs engendre un travail administratif sans utilité. En d'autres mots, dans une province riche comme l'Ontario, qui a déjà une brochette intéressante de programmes pour personnes handicapées, il n'y a pas de doute qu'il y aura assez de dépenses pour justifier sa part de la contribution fédérale. Il y a donc un désir de troquer ce transfert de son statut de partage des coûts contre un simple transfert en bloc de fonds (entrevues avec des fonctionnaires de l'Ontario, avril 2006). Deuxièmement, pour une province moins bien nantie comme le Nouveau-Brunswick, la difficulté consiste à trouver sa portion équivalente et on y hésite donc à adhérer à cette approche. Il y a des indications que certaines provinces auront bientôt à laisser de l'argent du gouvernement central sur la table, faute de pouvoir payer leur moitié (Entrevue avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick; voir aussi Smith, 2004).

Ces résistances semblent limiter la capacité du gouvernement central d'assurer une intégration sur le plan de l'offre des programmes⁴. D'un côté, pour les provinces mieux nanties comme l'Ontario et

l'Alberta, le changement des objectifs ou de champs prioritaires n'infléchit guère l'offre des programmes. Au contraire, ces provinces n'ont qu'à modifier la liste de programmes qu'elles incluent dans leur plan annuel. En fait, une comparaison entre le rapport national de 2002 sur l'AEPH avec les rapports annuels de 2005 de l'Alberta et de l'Ontario montre que les changements entre l'AEPH et l'EMTPH n'ont pas encouragé le lancement de nouveaux programmes et services pour les personnes handicapées. Au contraire, les provinces ont gardé le cap sur leurs programmes existants, mais ont utilisé une brochette différente pour se qualifier pour les fonds fédéraux. En d'autres mots, ces provinces avaient une quantité et une variété suffisantes de programmes et le changement des règles pour le partage des coûts n'a pas modifié leur offre de programmes, mais tout simplement la liste de programmes soumis pour le partage des coûts. Ainsi, certains programmes financés auparavant à 100 % par la province sont devenus éligibles pour le partage, tandis que le coût de certains programmes qui n'étaient plus éligibles pour le partage a été assumé pleinement par la province. Selon nos entrevues, le même phénomène a eu lieu lors du passage du RPPH à l'AEPH: les provinces n'ont pas mis fin à certaines interventions existantes, comme les ateliers protégés, mais ont utilisé d'autres programmes de marché du travail existants pour les fins de récupérer les transferts du gouvernement central (entrevues avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, mars-

avril 2006; Canada, 2003a; Alberta, 2005: 4-5; et Ontario, 2005: 3-16). On peut voir ici un effet du cap sur le partage des coûts, partage qui dans le passé était associé avec une dynamique d'expansion du fait que les provinces dépensaient des «dollars à 50 sous» et donc pouvaient accomplir plus en investissant dans des programmes cofinancés avec le gouvernement central qu'en faisant cavalier seul. Pour les provinces mieux nanties, qui ont déjà un «surplus» de programmes éligibles, le cap sur le partage des coûts annule l'incitation à investir davantage dans un champ et donc réduit l'effet de la contribution du gouvernement central sur l'expansion et l'innovation dans les politiques provinciales.

De l'autre côté, dans le cas des provinces moins nanties comme le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve ou le Manitoba, la difficulté de dégager les fonds nécessaires pour toucher le transfert fédéral donne lieu à l'utilisation d'interventions dans lesquelles la correspondance avec les objectifs et champs prioritaires est faible, voire douteuse. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick finance la plupart de ses services de santé mentale et de traitement des dépendances sous l'entente bilatérale, un problème qu'il reconnaît et que le gouvernement fédéral ne questionne pas. Le problème n'est pas que financier; il y a aussi des divergences d'opinion quant à l'éligibilité de plusieurs programmes établis sous le RPPH, où le lien à l'employabilité existe mais n'est pas direct (entrevues avec des fonctionnaires du

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, mars-avril 2006).

L'imputabilité

Sous l'EMTPH, le cadre d'imputabilité comprend quatre éléments : les plans annuels ; la mesure des résultats et la transmission de ces résultats sous forme de rapport aux citoyens ; l'évaluation des programmes et services ; et l'échange d'informations et de données. Toutes les provinces sont obligées de transmettre au gouvernement fédéral un plan annuel mentionnant les secteurs prioritaires qui vont être adressés, une description des programmes et services et les dépenses prévues. Toutes les provinces peuvent aussi détailler les plans de reportage et évaluation dans les plans annuels, sauf le Québec, qui doit identifier expressément les services et programmes auxquels le cadre d'imputabilité s'applique (Québec, 2004). Comme énoncée dans le Cadre multilatéral, l'intention des plans annuels n'est que pour fins d'information et non pour la détermination des programmes admissibles, un point qui est répété dans les ententes bilatérales Canada-Alberta et Canada-

Québec. Ce ne serait que dans un cas où il y aurait quelque chose de vraiment grave dans un plan annuel que le gouvernement central ferait un suivi avec une province (Cadre multilatéral, 2003 : 5 ; Canada-Alberta LMAPD : 3 ; Entente Canada-Québec : 2 ; et entrevues avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, mars-avril 2006).

Cette manière de traiter les plans annuels est une innovation sous l'EMTPH et témoigne d'une résistance réussie de la part des provinces. Sous l'AEPH, le gouvernement central, par le biais de ses bureaux régionaux du ministère du Développement des ressources humaines⁵, avait la capacité de surveiller et d'exiger des changements dans les plans annuels et la volonté du gouvernement central de questionner l'éligibilité de certaines interventions était source de beaucoup de frustration provinciale. Il y avait donc des tractations administratives autour de ces questions, des tractations encore plus frustrantes pour les provinces du fait que l'interprétation des interventions éligibles variait d'un bureau régional à un autre. La capacité du gouvernement central à questionner les choix provinciaux est donc réduite avec l'EMTPH, quoique les provinces aient l'impression que le gouvernement central veut revenir sur ce point dans la négociation d'une prochaine génération d'ententes (entrevue avec un fonctionnaire du gouvernement de l'Ontario, avril 2006).

Le deuxième aspect de l'imputabilité — la responsabilité de produire des rapports sur les résultats — a deux dimensions.

Premièrement, les provinces se sont engagées à rendre rapport à leurs citoyens concernant les objectifs, les descriptions de programmes, la population ciblée et les dépenses liées aux programmes et services couverts par les ententes bilatérales. Les rapports doivent comprendre les informations sur les indicateurs, comme le nombre de participants utilisant les programmes et services et le nombre de participants qui complètent un programme dans une période définie. Les rapports doivent aussi inclure des indicateurs sociétaux de participation au marché de travail, par exemple le taux d'emploi des personnes handicapées qui ont l'âge de travailler, leur revenu d'emploi et leur scolarisation. Tous ces détails sont élaborés dans le Cadre multilatéral auquel les ententes bilatérales font spécifiquement référence. Deuxièmement, les provinces ont été obligées de produire et de diffuser des rapports de base en 2004 et des rapports annuels le 3 décembre chaque année, Journée internationale des personnes handicapées (voir n'importe quelle entente bilatérale ; et Cadre multilatéral, 2003 : 5-8).

La production des rapports peut servir les fins d'intégration de l'espace social canadien en dotant le public ou les organisations de la société civile de moyens de comparer la performance des gouvernements ainsi que leurs interventions et d'exiger l'adoption des meilleures pratiques (Phillips, 2001 ; Kershaw, 2006). À ce jour toutefois, cette dynamique n'a pas joué dans le cas de ce champ de politiques publiques pour trois raisons. Premièrement, les provinces peu-

vent avoir de la difficulté à colliger leurs données, du fait que les interventions sous l'EMTPH se trouvent dans plusieurs ministères (services sociaux, éducation, emploi). Deuxièmement, les indicateurs pressentis ne sont pas éloquents. Les rapports se concentrent sur le nombre de personnes handicapées qui ont été servies par un programme et sur le taux de placement. Mais il est facile d'embellir les résultats en choisissant de parler des programmes où la plupart des clients ont une légère incapacité plutôt qu'une incapacité moyenne ou très grave. De plus, la présentation d'un rapport synthèse rend presque impossible la tâche de faire des évaluations de programmes. Troisièmement, les rapports sont peu utilisés. Les associations ne font pas référence aux rapports dans leurs communications avec le ministère. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, le fait que le rapport annuel soit trois mois en retard n'occasionne aucune critique de la part des associations représentant les handicapées. La situation est compliquée par le fait qu'il n'y a pas d'association provinciale qui parle avec une voix pour toutes les personnes handicapées au Nouveau-Brunswick et que les associations existantes sont plus intéressées à protéger leurs programmes et services spécifiques. La situation est pareille en Ontario. L'utilisation des rapports est surtout l'affaire des fonctionnaires, mais ils se tiennent informés des rapports des autres provinces surtout pour voir quels programmes elles font passer sous l'EMTPH, plutôt que d'en tirer des enseignements quant aux meilleures pratiques ou

de comparer des taux de réussite (entrevues avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, mars-avril 2006).

La troisième dimension de l'imputabilité concerne les évaluations. Selon l'entente multilatérale, les provinces doivent développer des plans d'évaluation axés sur les objectifs (résultats) et/ou les processus (Cadre multilatéral, 2003, 8; et n'importe quelle entente bilatérale). Les processus d'évaluation sont plus élaborés dans le document *Framework for Demonstration or Bilateral Evaluations*, qui est une partie du Cadre multilatéral et qui décrit des procédures spécifiques quant aux méthodes, à l'administration et à la diffusion des résultats. L'annexe 1 de ce document détaille les enjeux de l'évaluation et les questions possibles concernant la pertinence, le succès ainsi que les impacts et effets des programmes. Les coûts des évaluations démonstratives sont défrayés à 100 % par le gouvernement fédéral, tandis que les coûts associés à des évaluations bilatérales sont remboursés à 80 % et les évaluations provinciales à 50 % (Canada, 2003b). Malgré la contribution fédérale, il y n'a pas beaucoup d'activité évaluative (seulement trois évaluations en cours). Les évaluations sont difficiles à compléter parce qu'on ne sait pas comment mesurer les résultats. Par exemple, faire un suivi régulier des informations est nécessaire pour réaliser des évaluations (Hatry, 1999), lesquelles nécessitent souvent des données pour plusieurs années consécutives. Or cette information est souvent indisponible, notamment dès qu'il s'agit de nouvelles mesures.

De plus, le gouvernement adresse souvent des problèmes complexes nécessitant des programmes également complexes et car poursuivant des buts multiples de plus en plus difficiles à définir et à mesurer (Carroll et Dewar, 2002). La détermination des résultats désirés ainsi que l'établissement des niveaux de rendements pour chaque programme sont très difficiles. Par exemple, la Nouvelle-Écosse en est toujours à la première étape d'évaluation (établir un plan d'évaluation incluant des indicateurs appropriés pour mesurer les résultats) après un an et demi alors que cette évaluation devait être complétée dans un délai de deux ans. Ces obligations, combinées avec les règlements et procédures fédéraux, nous ont été décrites comme étant «encombrantes», «un fardeau» et «trop complexes» par les fonctionnaires interrogés par nous, ce qui amène certains d'entre eux à douter même de leur valeur (entrevues avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, mars-avril 2006). Bref, les provinces veulent que les fonds aillent aux programmes et non pas à des évaluations qui sont perçues comme étant trop coûteuses et accaparant trop de temps pour l'argent disponible sous les ententes.

Tant dans le cas des rapports annuels que dans celui des évaluations, on remarque une résistance importante de la part des provinces à pousser plus loin sur ces fronts. Les fonctionnaires provinciaux sont très conscients que l'évaluation et les rapports les mettent sous le microscope et que le résultat prévisible serait un gouvernement central comparant

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

les coûts par clients, peu importe les différences provinciales dans les interventions choisies, les clientèles servies ou la performance des marchés du travail. Leur stratégie est d'éviter toute forme d'évaluation ou d'imposition de nouveaux indicateurs pour les rapports, du moins sans de nouveaux grands investissements par le gouvernement central (entrevue avec un fonctionnaire de l'Ontario, avril 2006). Pour les provinces, le EMTPH est un mécanisme de partage des coûts et non un programme gouvernemental et conséquemment le gouvernement central ne devrait pas se mêler de l'évaluation des programmes. Étant donné les lacunes des rapports annuels, ainsi que le très peu d'activité évaluative, il n'est pas surprenant que les fonctionnaires auxquels nous avons parlé ne voient pas l'EMTPH comme un lieu d'enrichissement du partage des informations et des meilleures pratiques, ou comme institution d'apprentissage social. L'EMTPH semble ne pas avoir eu d'impact sur des réseaux d'apprentissage existant déjà dans ce champ de politiques publiques, où les échanges d'informations et les réunions interprovinciales pour

discuter les programmes et les détails des interventions se font d'une manière régulière⁶.

La résolution des différends

La procédure pour la prévention et la résolution des conflits est élaborée dans toutes les ententes sans grandes variations, sauf dans le cas du Québec, où la résistance à la participation du gouvernement central dans ce champ donne lieu à une description beaucoup plus détaillée et élaborée des procédures à suivre. Par exemple, l'Entente Canada-Québec spécifie que la troisième partie du processus de résolution des conflits est un comité conjoint formé d'un nombre égal de représentants du Canada et du Québec qui prennent leurs décisions par consensus et qui peuvent former un comité consultatif pour faire des recommandations (Entente Canada-Québec : 5, Annexes E et F). Dans les autres provinces, les conflits sont résolus d'une manière bilatérale et n'importe quelle partie peut commander l'assistance d'une troisième partie pour faire des recommandations afin de résoudre le conflit si les parties sont d'accord sur le choix de cette troisième partie. Les parties s'engagent également à faire tous les efforts nécessaires pour régler les conflits dans un délai raisonnable. Toutes les parties peuvent aussi requérir une décision judiciaire ou faire appel sous le mécanisme de prévention et règlement des différends de l'Entente-cadre sur l'union sociale (entrevues avec des fonctionnaires du Nouveau-Brunswick, mars 2006). Mais, pour l'essentiel, les procédures de résolution des différends sont si informelles, si

peu spécifiées et elles impliquent si peu de capacité de contraindre un acteur à changer ses comportements que les fonctionnaires considèrent ces dispositions comme une expression de bonne volonté entre gouvernements.

Pour le dire autrement, en évitant de prendre des engagements fermes et détaillés en ce qui concerne le contenu des programmes ou les mécanismes d'imputabilité, et du fait que l'entente soit d'une courte durée, les parties peuvent facilement laisser les différends s'accumuler jusqu'à la négociation d'une nouvelle entente. C'est justement le processus qui a été suivi avec l'AEPH, où les insatisfactions provinciales liées à la surveillance des plans annuels ont donné lieu à des dispositions plus flexibles dans l'EMTPH. Il semble que la position du gouvernement fédéral est d'essayer de récupérer des éléments de contrôle dans la négociation d'une entente qui remplacerait l'EMTPH (entrevue avec un fonctionnaire de l'Ontario, avril 2006).

Conclusion

La question se pose concernant les effets des ententes récentes en matière de politiques d'insertion pour les personnes handicapées sur leur intégration dans l'espace social canadien. On peut noter un certain succès du gouvernement central au chapitre des grands objectifs guidant les interventions dans ce domaine. Malgré un manque de compétence constitutionnelle en la matière, il réussit à participer à la confection des grands principes devant baliser l'action provinciale, ainsi qu'au choix des champs d'actions priori-

taires. Il ne faut quand même pas exagérer la portée de ce rôle dans les accords récents: par exemple, on a vu comment l'AEPH a suivi des innovations provinciales, comme en Ontario, plutôt que de les avoir initiées. Mais, même dans la période de l'après-guerre, qu'on associe au leadership du gouvernement central, on a vu le gouvernement central suivre et généraliser des initiatives provinciales, comme l'assurance hospitalisation et l'assurance santé en Saskatchewan. Ce qu'il importe de souligner ici, c'est que, malgré un manque de compétence constitutionnelle, le gouvernement central est resté un acteur incontournable dans la modernisation des politiques publiques pour personnes handicapées, participant à la confection de l'ordre du jour ainsi qu'à la définition d'objectifs et de processus d'imputabilité à portée pancanadienne.

Par contre, dès qu'il est question de définir les interventions à préconiser ainsi que la brochette de services à offrir, les résistances provinciales se font sentir d'une manière plus importante. Si on voulait proposer une métaphore domestique, ce serait que le gouvernement central participe à la détermination des dimensions de la fondation de la maison, peut-être même dans la décision d'ériger un bungalow, mais que tout le reste, des plans d'étage jusqu'à la décoration des pièces, découle surtout des gouvernements provinciaux, de temps à autre en consultation entre eux. La politisation de la division des compétences indique que les provinces ne sont pas prêtes à consentir à l'implantation de certains outils de gouvernance dans ses interventions, les voyant non pas sous

l'angle de leur contribution à l'apprentissage social, mais plutôt comme des mécanismes pour étendre la surveillance centrale. Bref, les interventions du gouvernement central semblent très peu en mesure de mettre en marche des processus d'apprentissage collectif, du moins faute d'une injection importante de fonds fédéraux en appui à une réforme plus englobante des politiques pour les personnes ayant des handicaps.

Il est intéressant de noter la non-pertinence de ces innovations dans un système d'apprentissage collectif de plus longue date entre les gouvernements au niveau opérationnel. En autres mots, le fédéralisme a favorisé l'institutionnalisation d'un réseau d'échange d'informations et d'idées entre les gouvernements en présence qui permet une certaine convergence de pratiques et de politiques pancanadiennes, même en l'absence de gestes concrets du gouvernement fédéral. Il est frappant qu'une province industrielle comme l'Ontario, avec une population de plus de 10 millions, ait un réseau d'échange d'informations et d'idées beaucoup plus dense avec des provinces de moins d'un million d'habitants, ou qui ont des bases économiques et des marchés de travail forts différents, ou qui sont distanciés d'une moitié de continent, qu'avec les États américains avoisinants. Donc, malgré une capacité d'intégration de plus en plus théorique du gouvernement central dès qu'il ne s'agit plus des grands objectifs, il reste que cette capacité peut suffire à maintenir une certaine citoyenneté sociale pancanadienne grâce à un réseau préexistant d'échanges interprovinciaux. Cela pourrait impliquer l'adoption des idées de Jenson (2004) et de Saint-

Martin (2004) quant à l'importance de créer de tels lieux de rencontre et de partage, au lieu d'essayer de forcer la note avec des mécanismes d'imputabilité et de rapports au public qui dévorent beaucoup d'énergie en conflits intergouvernementaux sans générer en contrepartie des processus d'apprentissage sociaux ou une participation accrue des acteurs laissés à l'extérieur du monde fantomatique des relations intergouvernementales.

Peter Graefe
et Mario Levesque
Département de science politique
Université McMaster

Notes

- ¹ Spécifiquement, il y a eu quatre rapports instrumentaux dans ce processus: 1) le rapport *Obstacles* en 1981, produit par le comité spécial multipartite concernant les personnes invalides et handicapées, qui a revu les lois fédérales ayant trait à la condition des personnes handicapées et a fait plus de 100 recommandations; 2) le rapport de 1984 de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi; et 3) le rapport *Égalité pour tous* en 1985, produit par le comité parlementaire chargé des droits à l'égalité (ces deux derniers rapports ont mis de l'avant les questions d'égalité, le besoin d'abolir les barrières systémiques et celui de créer une structure pour répondre à ce besoin; 4) la revue *Pleine participation* 92, rédigée par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux et qui a élaboré une stratégie pour la pleine intégration des personnes handicapées. Pour plus de détails concernant ces changements, voir Ministres responsables des services sociaux, 1998.

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

conclusions tirées de l'analyse documentaire des ententes et des rapports consultés. Nous avons aussi eu des conversations informelles avec des fonctionnaires fédéraux impliqués dans ces dossiers, qui n'ont pas contredit nos conclusions tirées du corpus documentaire et des entrevues formelles.

- ³ Pendant cette période, le Québec a participé aux négociations intergouvernementales dans le domaine des politiques sociales à titre d'observateur, refusant l'ingérence du gouvernement fédéral et des autres provinces dans ses champs de compétence constitutionnelle. On peut parler d'un fédéralisme d'astérisque puisque les ententes comme l'AEPH portaient une note en bas de page expliquant que le Québec n'en était pas signataire.
- ⁴ On pourrait se demander si c'est vraiment une question de résistance, ou tout simplement un problème dans la conception de la politique. À notre avis, le problème de conception est aussi un problème politique puisque soit le gouvernement central ne veut pas investir les sommes nécessaires pour accroître la capacité des provinces moins nanties, soit il ne veut pas froisser les provinces mieux nanties comme l'Alberta et l'Ontario, qui se sont prononcées contre la redistribution entre provinces à l'extérieur du programme de péréquation, qui cherche précisément à égaliser les assises fiscales des différentes provinces.
- ⁵ Ce ministère est responsable de l'ensemble des programmes de main-d'œuvre, ainsi que de l'administration du programme d'assurance emploi.
- ⁶ Les fonctionnaires remarquent des échanges réguliers prenant des formes diverses comme des conférences téléphoniques quelques fois par année ainsi que des échanges de courriels plus ou moins hebdomadaires où une province cherche à savoir comment les autres font pour régler des problèmes précis ou pour desservir une certaine clientèle, etc.

(entrevues avec des fonctionnaires de l'Ontario, avril 2006).

Bibliographie

- ALBERTA. 2005. *Canada-Alberta Labour Market Agreement for Persons with Disabilities 2004-2005 Report*, Edmonton, Human Resources and Employment. <http://www3.gov.ab.ca/hre/lmapd.asp>. Page consultée le 15 octobre 2005.
- BANTING, Keith. 1997. «The past speaks to the future: lessons from the postwar social union», dans Harvey LAZAR, dir. *Canada The State of the Federation 1997: Non-constitutional change*. Kingston, Institute for Intergovernmental Relations: 39-69.
- BÉLAND, Daniel et André LECOURS. 2006. «Sub-state nationalism and the welfare State: Québec and Canadian federalism», *Nations and Nationalism*, 12, 1: 77-96.
- BOISMENU, Gérard et Peter GRAEFE. 2004. «The new federal tool belt: attempts to re-build social policy leadership», *Analyse de politiques*, 30, 1: 71-89.
- BOISMENU, Gérard et Peter GRAEFE. 2003. «Le régime fédératif et la fragmentation des espaces dans le contexte de la mondialisation», dans Jules DUCHASTEL, dir. *Fédéralismes et mondialisation: l'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, Outremont, Athéna Éditions: 215-238.
- BOISMENU, Gérard et Jane JENSON. 1998. «A social union or a federal State? Competing visions of intergovernmental relations in the new liberal era», dans Leslie PAL, dir. *How Ottawa Spends 1998-1999: Balancing Act – The post-deficit mandate*, Toronto, Oxford University Press: 57-79.
- CAMERON, David et Richard SIMEON. 2002. «Intergovernmental relations in Canada: the emergence

² Nous avons procédé à une analyse du contenu des ententes bilatérales pour inventorier les dispositions de ces ententes et cerner les similitudes et différences entre les ententes. Notre analyse des rapports annuels consistait à repérer quelles sortes d'informations les provinces avaient à divulguer, surtout en lien avec la capacité de les rendre imputables pour les résultats. Nous avons procédé aussi à des entrevues avec trois fonctionnaires de l'Ontario, les 13 et 21 avril 2006 et les 2 et 3 mars 2006, avec deux fonctionnaires et un directeur d'association de personnes handicapées du Nouveau-Brunswick, qui ont été impliqués de divers manières dans la négociation et la gestion de l'AEPH et de l'EMTPH. Nos demandes d'entrevues avec un autre fonctionnaire du Nouveau-Brunswick et d'informations auprès de quatre directeurs d'associations de personnes handicapées de l'Ontario ont été refusées (sans qu'aucune raison ne nous soit donnée). Notre but n'était pas de composer un échantillon représentatif, mais de recevoir un état des lieux de deux provinces contrastées: l'Ontario, la province la plus industrialisée, avec la plus grande population (12,3 millions) et le deuxième PIB le plus élevé par personne; et le Nouveau-Brunswick, une province classée huitième parmi les 10 provinces canadiennes en ce qui a trait à sa population (760 000) et neuvième en ce qui a trait au PIB par personne. Nous avons procédé aux entrevues pour vérifier et contextualiser nos

- of collaborative federalism », *Publius*, 32, 2: 49-71.
- CANADA. 2004. *Backgrounder: Multilateral Framework for Labour Market Agreements for Persons with Disabilities*, Ottawa, Social Development Canada. http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/odi/08_multilateralFramework.shtml&hs Page consultée le 21 janvier 2006.
- CANADA. 2003a. *EAPD National Report, 2002*, Ottawa, Social Development Canada. <http://www.socialunion.gc.ca/pwd/EAPD2002/toc.htm>. Page consultée le 3 janvier 2006.
- CANADA 2003b. *Framework for Demonstration or Bilateral Evaluations*, Ottawa, Social Development Canada. http://socialunion.gc.ca/pwd/framework-eval2003_e.html. Page consultée le 8 février 2006.
- CANADA. 1999. *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens: Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*. http://www.socialunion.ca/news/020499_f.html. Page consultée le 8 novembre 2005.
- CANADA, CHAMBRE DES COMMUNES. 1985. *Rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité: Égalité pour tous*, Ottawa, Imprimeur de la reine.
- CANADA, COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI. 1984. *Rapport de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi*. Ottawa: Approvisionnements et services Canada.
- CARROLL, Barbara et David I. DEWAR. 2002. «Performance management: panacea or fool's gold?», dans C. DUNN, dir. *The Handbook of Canadian Public Administration*, Toronto, Oxford University Press: 413-429.
- COMITÉ SPÉCIAL MULTIPARTITE CONCERNANT LES PERSONNES INVALIDES ET HANDICAPÉES. 1981. *Obstacles*. http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=en/hip/odi/documents/obstacles/00_toc.shtml&hs=pyp. Page consultée le 11 juillet 2006.
- ÉTUDE FÉDÉRALE-PROVINCIALE/ TERRITORIALE DES SERVICES DESTINÉS AUX CANADIENS ET CANADIENNES AYANT UN HANDICAP. 1993. *Sur la voie de l'intégration: rapport final Pleine participation 1992*. Ottawa, Ministres responsables des Services sociaux.
- HATRY, Harry P. 1999. *Performance Measurement*. Washington, D.C., The Urban Institute Press.
- JACOBSSON, Kerstin. 2004. «Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy», *Journal of European Social Policy*, 14, 4: 355-370.
- JENSON, Jane. 2004. *Canada's New Social Risks: Directions for a New Social Architecture*. F43, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.
- JENSON, Jane. 1997. «Fated to live in interesting times: Canada's changing citizenship regimes», *Revue canadienne de science politique*, 30, 4: 627-644.
- KERSHAW, Paul. 2006. «Weather vane federalism: reconsidering federal social policy leadership», *Administration publique du Canada*, 49, 2: 196-219.
- LAZAR, Harvey. 2006. «The intergovernmental dimensions of the social union: a sectoral analysis», *Administration publique du Canada*, 49, 1: 23-45.
- MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX. 1998. *À l'unisson: une approche canadienne concernant les personnes handicapées*. http://www.socialunion.ca/pwd/unison/unison_f.html. Page consultée le 15 février 2006.
- MINISTRES RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX. 2005. «Ministers meet to discuss collaborative work on social issues», *News Release*, octobre. http://socialunion.gc.ca/news/201005_e.html. Page consultée le 15 avril 2006.
- MORENO, Luis et Nicola MCEWEN. 2005. «Exploring the territorial politics of welfare», dans Nicola MCEWEN et Luis MORENO, dir. *The Territorial Politics of Welfare*, New York, Routledge: 1-40.
- NOËL, Alain. 2003. «Power and purpose in intergovernmental relations», dans Alain NOËL, France ST-HILAIRE et Sarah FORTIN, dir. *Forging the Canadian Social Union: SUFA and Beyond*. Montréal, IRPP: 47-68.
- NOUVEAU-BRUNSWICK. 2005. *Canada-New Brunswick Labour Market Agreement for Persons with Disabilities 2005-2006 Annual Plan*. Fredericton, Ministère des Services familiaux et communautaires.
- O'CONNOR, Julia S. 2005. «Policy coordination, social indicators and the social policy agenda in the European Union», *Journal of European Social Policy*, 15, 4: 345-361.
- ONTARIO. 2005. *Canada-Ontario Labour Market Agreement for Persons with Disabilities 2004-2005 Annual Report*. Toronto, ministry of Community and Social Services. <http://www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/en/publications/baseline.htm>. Page consultée le 15 janvier 2006.
- ONTARIO. 2004. *Canada-Ontario Labour Market Agreement for Persons with Disabilities Baseline Report*. Toronto, Ministry of Community and Social Services. <http://www.cfcs.gov.on.ca/CFCS/en/publications/baseline.htm>. Page consultée le 15 décembre 2005.
- PHILLIPS, Susan D. 2001. «SUFA and citizen engagement: fake or genuine masterpiece», *Policy Matters*, 2, 7: 1-36.
- PIERRE, Jon et B. Guy PETERS. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- PIERRE, Jon et B. Guy PETERS. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York, St. Martin's Press.

La nouvelle gouvernance fédérale et les politiques sociales au Canada : leçons des ententes en matière de l'intégration en emploi des personnes ayant des handicaps

- PRINCE, Michael. 2002. «Designing disability policy in Canada: the nature and impact of federalism on policy development», dans Alan PUTTEE, dir. *Federalism, Democracy and Disability Policy in Canada*. Kingston, Institute for Intergovernmental Relations: 29-77.
- PRINCE, Michael. 2001. «Canadian federalism and disability policy making», *Revue canadienne de science politique*, 34, 4: 791-817.
- QUÉBEC. 2004. *Plan annuel des programmes et dépenses prévues pour l'exercice 2004-2005*, Drummondville, Office des personnes handicapées.
- SAINT-MARTIN, Denis. 2004. *Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada*. Rapport de recherche F41, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.
- SMITH, Jennifer. 2004. *Federalism*. Vancouver, UBC Press.
- ZEITLIN, Jonathan. 2005. «The open method of co-ordination in action: theoretical promise, empirical realities, reform strategy», dans Jonathan ZEITLIN et Philippe POCHET, dir. *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Bruxelles, Peter Lang: 447-503.