

Ce manuscrit est la version acceptée pour publication, après évaluation par les pairs, de l'article suivant : Daigneault, Pierre-Marc, et Macé, Christian (3 mars 2020). « L'adoption et le suivi de la performance d'une mesure interministérielle : Le cas du Supplément à la prime au travail », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, publiée sous forme définitive à l'url suivante : <https://doi.org/10.1111/capa.12358>. Cet article peut être utilisé à des fins non-commerciales en conformité avec les modalités et conditions de Wiley relativement à l'utilisation des versions auto-archivées.

L'adoption et le suivi de la performance d'une mesure interministérielle : Le cas du Supplément à la prime au travail

Pierre-Marc Daigneault et Christian Macé¹

SOMMAIRE : La gestion horizontale pose des enjeux significatifs, en particulier en ce qui a trait au suivi et à l'évaluation de la performance des programmes publics. Cette étude de cas porte sur le Supplément à la prime au travail (SPT), une mesure sociofiscale de type interministériel, qui n'a fait l'objet d'aucune évaluation de sa performance depuis son introduction en 2008. À partir d'entretiens qualitatifs avec des acteurs publics, nous tentons d'expliquer pourquoi le SPT a pris la forme d'une mesure sociofiscale gérée par trois organisations publiques (ministère des Finances du Québec, Revenu Québec et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale). Nous analysons ensuite les implications de cette horizontalité pour le suivi et l'évaluation de la performance de la mesure. Nous concluons à un décalage entre les responsabilités officielles et officieuses pour l'évaluation du SPT, l'intérêt d'une telle évaluation pour les organisations impliquées, et leur capacité à la réaliser.

Abstract: Horizontal management raises significant challenges, particularly when assessing the performance of public programs. This case study focuses on Quebec's Supplement to the Work Premium (SWP), a social and fiscal cross-ministerial measure, which was never subjected to any performance assessment since its introduction in 2008. We report on findings from interviews with public servants and attempt to explain how the SWP became a social and fiscal measure managed by three public organizations (ministère des Finances du Québec, Revenu Québec and the ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale). Then, we analyze the implementation and performance evaluation of the measure. We argue there is a disjuncture between official and informal responsibilities when assessing the SWP and between the interests of the organizations involved in the assessment.

La gestion horizontale, selon laquelle des ministères et organismes publics hiérarchiquement indépendants se coordonnent, collaborent ou créent des partenariats afin d'atteindre de meilleurs résultats, n'est pas un phénomène nouveau (Bakvis et Juillet 2004; Bourgault 2007; Bourgault et Lapierre 2000). L'intérêt pour la gestion horizontale s'est toutefois accru dans les années 1990 avec la reconnaissance explicite de la nature stratégique et transversale de plusieurs problèmes publics (Bakvis et Juillet 2004; Gore et Wells 2009; Peters 2018; Sproule-Jones 2000) et avec l'avènement de la nouvelle gouvernance. Cette dernière repose en effet sur le principe d'horizontalité : l'État

unitaire, vertical et hiérarchique de l'administration publique traditionnelle s'efface au profit d'un État pluriel et plus ouvert qui collabore avec le secteur privé et la société civile pour concevoir, produire et livrer les biens et services à la population (Chevallier 2003; Lemieux 2000; Stoker 1998).

La littérature sur la gestion horizontale est riche et propose à ce titre plusieurs enseignements sur les enjeux, défis et facteurs de réussite propres à ce type d'initiative (Bakvis et Juillet 2004; Boudreau et Bernier 2017; Bourgault et Lapierre 2000; Conteh 2016; Farinas 2018; Parent et coll. 2011; Smits, Préal et Denis 2015; Sproule-Jones 2000). Sproule-Jones discute ainsi de deux défis de la gestion horizontale qui capturent la teneur générale de cette littérature. Premièrement, dans un contexte horizontal, les administrateurs publics doivent développer leurs compétences de leadership, ce qui implique de réfléchir en termes stratégiques et surtout de consulter les parties prenantes de la planification à la reddition de comptes, en passant par la livraison du programme. Or, ces compétences sont encore peu enseignées dans les programmes d'administration publique et peu valorisées par les systèmes d'évaluation du rendement des gestionnaires.

Le deuxième enjeu concerne la tension entre, d'une part, la reddition de comptes traditionnelle, de type vertical, et, d'autre part, la reddition de comptes multiple, nécessaire dans un contexte horizontal (voir aussi Boudreau et Bernier 2017). Alors que la première est centrée sur l'organisation, la ligne hiérarchique et une délimitation claire des champs de compétence, la seconde est centrée sur l'initiative horizontale qui, par définition, est produite par plusieurs organisations autonomes mais interdépendantes. Sproule-Jones (2000 : 105) soutient ainsi que nous devons réviser le concept de reddition de comptes et développer des outils pour évaluer les initiatives horizontales (voir aussi Mayne 2007). Ce constat fait d'ailleurs écho au « problème des multiples mains » (*the problem of many hands*), soit la difficulté à attribuer une responsabilité claire en matière de performance lorsque plusieurs personnes et plusieurs organisations contribuent aux décisions et aux programmes publics (Thompson 2014 : 259).

L'évaluation des réseaux et autres arrangements de gouvernance fait l'objet de plus en plus de discussions (p. ex., Hertting et Vedung 2012; Provan et Milward 2001). On retrouve d'abord cette préoccupation concernant l'évaluation des initiatives horizontales chez les praticiens. L'enjeu est notamment couvert par les *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales* (Centre d'excellence en évaluation, 6 juin 2012) et l'*Outil d'évaluation des programmes* (SCT 2018) du côté des administrations fédérale et québécoise, respectivement. L'*Outil d'évaluation des programmes* rend en effet obligatoire l'évaluation de l'efficacité de la gouvernance de tout programme interministériel, et ce sous deux angles :

- Dans quelle mesure la définition des rôles et responsabilités des parties prenantes et des mécanismes de gouvernance sont clairement définis et adéquats compte tenu des caractéristiques propres à l'intervention interministérielle;
- Dans quelle mesure l'organisation responsable de l'intervention interministérielle exerce réellement un leadership par rapport aux autres parties prenantes (processus de consultation et de négociation). (SCT 2018 : 23)

La gestion horizontale est par ailleurs abordée dans la littérature scientifique. Les chercheurs soulèvent en effet plusieurs questions sur le suivi et l'évaluation de la performance de ce type d'initiative (Fredericks, Carman et Birkland 2002; Gray et coll. 2003; Peters 2018; Sproule-Jones 2000). Premièrement, les programmes horizontaux sont-ils évalués et, dans le cas contraire, pourquoi pas? Deuxièmement, quelle(s) organisation(s) est(sont) officiellement responsable(s) du

suivi et de l'évaluation de la performance de l'initiative horizontale? En effet, la responsabilité de l'évaluation n'est pas nécessairement partagée et, dans tous les cas, chaque organisation fait face à ses propres obligations de reddition de comptes qui peuvent couvrir (ou pas) l'initiative concernée. Troisièmement, quels sont les intérêts et la capacité des différentes parties prenantes en matière de gestion, de reddition de comptes et d'évaluation? D'une part, il s'agit de déterminer si ces intérêts convergent ou divergent, de manière à prévenir les conflits qui pourraient survenir sur cet enjeu, mais également d'identifier qui est véritablement intéressé par la réalisation d'une évaluation. D'autre part, il faut établir qui possède l'expertise et les ressources nécessaires pour mener à bien le suivi et l'évaluation de la performance de l'initiative horizontale. Quatrièmement, qui a accès aux données de performance et aux résultats de l'évaluation et qui est susceptible de les utiliser, et à quelles fins? Cinquièmement, comment évaluer la contribution de chaque organisation à la performance de l'initiative?

Or, malgré son apport, la littérature sur la gestion horizontale présente deux lacunes principales. Tout d'abord, la plupart des cas discutés dans la littérature sont des initiatives pour lesquelles le mode horizontal s'est imposé d'emblée (il s'agit de « *most likely cases* »), en raison de leur caractère stratégique, très visible, intersectoriel ou multiniveaux. Le partenariat entre les gouvernements fédéral et manitobain pour le développement économique (Conteh 2016), la coordination entre trois niveaux de gouvernement dans le contexte des Jeux Olympiques d'hiver de 2010 à Vancouver (Parent et coll. 2011), la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (Bakvis et Juillet 2004), les politiques publiques favorables à la santé (Smits, Préal et Denis 2015), ou encore la mise en œuvre de la prestation intégrée des services électroniques au gouvernement du Québec (Boudreau et Bernier 2017) illustrent cette logique. Ensuite, nous ne disposons que de très peu d'études de cas approfondies portant spécifiquement sur la manière dont les enjeux et défis du suivi de la performance et de l'évaluation s'appliquent concrètement dans un contexte interorganisationnel donné. Les études recensées se limitent en effet à un traitement général, voire superficiel, de ces questions (p. ex., Fredericks, Carman et Birkland 2002; Gray et coll. 2003; Sproule-Jones 2000). Or, on ne peut présumer que les enjeux et défis relatifs au suivi et à l'évaluation de la performance identifiés pour ces initiatives horizontales et stratégiques majeures se posent de manière identique dans le cas d'initiatives de moindre envergure pour lesquelles le choix de la forme horizontale n'allait pas de soi. En outre, étant donné que les initiatives étudiées sont généralement des *most likely cases*, nous en savons peu sur les facteurs qui expliquent l'adoption d'une initiative horizontale dans un contexte où cette forme ne s'imposait pas d'emblée.

À cet égard, les programmes et mesures sociofiscaux, avec lesquels les autorités cherchent à atteindre des objectifs sociaux (lutte contre la pauvreté, intégration en emploi, etc.) à l'aide d'instruments tels que les crédits d'impôt remboursables, constituent un type d'initiative horizontale très intéressant mais peu étudié. Il s'agit d'un type d'intervention de plus en plus populaire à travers le monde, notamment aux États-Unis avec l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) et au Québec avec la Prime au travail (Ferrarini, Nelson et Höög 2013; Groulx 2009; Romich et Weisner 2000; Roy, Fréchet et Savard 2008). Les programmes et mesures sociofiscaux comportent en effet plusieurs avantages, tels que la simplicité de gestion, un meilleur arrimage avec la structure fiscale et une nature moins stigmatisante que les programmes réguliers d'assistance sociale. Ensuite, plusieurs programmes et mesures sociofiscaux sont officiellement ou officieusement sous la responsabilité de plusieurs organisations publiques des gouvernements fédéral ou provinciaux telles que leur ministère des finances, leur agence du revenu ainsi qu'un ou plusieurs ministères à vocation sociale. Enfin, bien que certains programmes et mesures sociofiscaux puissent revêtir une

importance stratégique, il s'agit bien souvent d'initiatives techniques, peu visibles et qui fonctionnent sur une base régulière et bien établie.

Nous contribuons à combler ces lacunes à travers une étude de cas d'une mesure sociofiscale de type horizontal, soit le Supplément à la prime au travail (SPT). Il s'agit d'un cas intéressant pouvant améliorer nos connaissances sur les initiatives horizontales à deux égards. Le SPT est d'abord une mesure peu visible, technique et bien établie qui diffère des cas généralement étudiés dans la littérature. Ensuite, depuis sa mise en œuvre en 2008, le SPT n'a fait l'objet que d'un suivi annuel très limité (nombre de participants, versement moyen effectué par personne et coût de la mesure) mais d'aucun suivi ou d'évaluation en bonne et due forme de sa performance (sur le concept de performance : Bouchard et Besse 2009; Leblanc-Constant et Bard 2013). Aucune évaluation du SPT n'était en outre prévue au moment d'écrire ces lignes et ce, malgré que la portée de la mesure ait été élargie en 2018 par un assouplissement des critères d'admissibilité (voir ci-dessous). Nous jugeons cette situation très préoccupante. En effet, dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, il est difficile d'imaginer comment les autorités pourraient atteindre leurs objectifs en matière de politique publique, rendre des comptes sur leur performance et améliorer leurs interventions en l'absence de données pertinentes. Nous reconnaissons toutefois que les pratiques de suivi de la performance et d'évaluation génèrent toujours des coûts et, parfois, des effets pervers (Mayne 2007; Pollitt 2013).

Nous poursuivons deux objectifs à travers cette étude. Dans un premier temps, nous tentons d'expliquer pourquoi le SPT a pris la forme d'une mesure sociofiscale interministérielle alors qu'il aurait pu plausiblement prendre la forme d'un programme traditionnel géré par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS). Dans un second temps, nous examinons si la forme interministérielle du SPT pourrait contribuer à expliquer que cette mesure soit passée « sous le radar » des autorités chargées du suivi de la performance et de l'évaluation. Plus généralement, nous examinons les implications de la forme horizontale du SPT pour le suivi et l'évaluation de la performance de la mesure.

Cette étude apporte une contribution empirique à la littérature sur la gestion horizontale et à celle sur le suivi de la performance et de l'évaluation. Tout d'abord, elle présente une analyse approfondie d'un cas « atypique » d'initiative interministérielle, le SPT, soit une mesure de petite envergure, peu visible et pour laquelle la forme horizontale n'allait pas de soi. Ensuite, outre l'examen des facteurs expliquant la forme interministérielle prise par le SPT, cette étude est l'une des rares qui abordent concrètement les implications de la forme interministérielle pour le suivi et l'évaluation de la performance. Cette étude contribue à éclairer un secteur d'intervention important de l'administration publique, soit les politiques sociales, et plus particulièrement l'incitation au travail et la lutte à la pauvreté.

Cet article comporte quatre sections. Nous traçons premièrement un portrait détaillé des caractéristiques du SPT en prenant soin de mettre en exergue sa nature interministérielle. Nous présentons la méthodologie et les résultats de cette étude à la seconde et à la troisième section, respectivement. À la quatrième section, nous discutons des implications des résultats de cette étude en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes publics, puis nous concluons sur des pistes de solutions qui permettraient de remédier aux problèmes identifiés.

Le Supplément à la prime au travail

Objectifs, valeur et critères d'admissibilité

Lancé en 2008 par le Gouvernement du Québec, le SPT est une mesure sociofiscale qui cible les prestataires de longue durée de l'aide financière de dernier recours¹. Deux objectifs sont poursuivis à travers cette mesure : 1) inciter les prestataires à quitter l'aide financière de dernier recours pour intégrer le marché du travail; 2) favoriser leur maintien en emploi (Revenu Québec 2018). Cette mesure s'inscrit ainsi dans une tendance lourde des politiques sociales, l'activation, qui se traduit par un resserrement des liens entre la protection sociale et le marché du travail (Barbier 2009; Groulx 2009; Jenson et Saint-Martin 2006). En particulier, les concepteurs de politique cherchent à éliminer le « mur de l'aide sociale » ou la « trappe à inactivité », soit le manque d'incitations financières pour les prestataires à joindre le marché du travail (Daigneault 2014, 2015). Pour ce faire, on cherche à rendre le travail financièrement attrayant (*make work pay*) tout en diminuant les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI).

Le SPT constitue un supplément de revenu mensuel et non imposable de 200\$ pouvant être versé pour une période maximale de 12 mois (valeur potentielle de 2 400\$ par personne). À l'époque où cette mesure a été annoncée, la valeur correspondait à une augmentation de revenu de « plus de 3\$ l'heure pour un travailleur rémunéré au salaire minimum » (ministère des Finances du Québec, 13 mars 2008 : 284) pour quelqu'un travaillant 25 heures par semaine. Le SPT prend la forme d'un crédit d'impôt remboursable pouvant faire l'objet d'un versement unique lors de la déclaration de revenu ou de versements anticipés. Il est cumulable avec la Prime au travail, un autre programme sociofiscal mis en place en 2005 dont peuvent bénéficier les travailleurs à faible revenu. Le montant de la Prime au travail peut atteindre quelques centaines de dollars pour une personne seule sans enfant et plusieurs milliers de dollars pour une famille monoparentale.

Les conditions d'admissibilité au SPT sont les suivantes (Revenu Québec 2018 : 1) avoir reçu de l'aide financière de dernier recours pendant au moins 24 des 30 derniers mois² ; 2) avoir cessé d'être admissible aux programmes d'aide financière de dernier recours en raison du revenu de travail et bénéficier du carnet de réclamation du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS); 3) avoir gagné un revenu de travail d'au moins 200\$ au cours du mois. Le carnet de réclamation est un outil qui vise à faciliter la transition au travail des prestataires en défrayant le coût de certains médicaments et de services de santé (dentiste, optométriste, etc.).

Une mesure interministérielle

Les responsabilités en matière de gestion et de mise en œuvre du SPT sont partagées entre trois organisations indépendantes. La première est le ministère des Finances du Québec (MFQ), dont le mandat officiel couvre la politique fiscale et plus particulièrement les mesures d'aide financière et incitatifs fiscaux qui visent à soutenir l'emploi. Le SPT étant une mesure sociofiscale, tout ce qui entoure la conception et la gestion de la mesure, incluant le suivi et l'évaluation de sa performance, dépend ainsi officiellement du MFQ. Sur le plan administratif, la décision d'élargir la portée de la mesure en 2018 a ainsi été prise au MFQ.

La seconde organisation est le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), incluant sa division Emploi-Québec (EQ) qui gère et livre les programmes d'aide financière de dernier recours. EQ était une unité autonome s'insérant « dans une structure de type ministériel » (Saint-Martin 2001 : 128) mais son statut d'unité autonome a été aboli en 2016 par la *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser une meilleure*

intégration en emploi (L.Q. 2016, chap. 25). Le rôle du MTESS, et plus particulièrement d'EQ, consiste à déterminer l'admissibilité au SPT des prestataires d'aide financière de dernier recours qui quittent pour le marché du travail. S'ils sont admissibles à la mesure, ils reçoivent d'EQ une lettre les informant de leur admissibilité, un relevé 5 (RL-5) et un formulaire de demande de versements anticipés. Si cette dernière option est choisie, le formulaire complété doit être retourné à EQ qui le transfère ensuite à Revenu Québec (RQ). Troisièmement, le rôle de RQ consiste, d'une part, à traiter les demandes des citoyens désirant recevoir le SPT, qu'il s'agisse de demandes régulières effectuées via la déclaration de revenus ou des demandes de versements anticipés et, d'autre part, à verser le SPT aux citoyens admissibles. Le processus de livraison du programme est caractérisé par un couplage séquentiel (*sequential coupling*) (Thompson 1967, cité dans Sproule-Jones 2000 : 98) étant donné que le traitement des demandes de versement du SPT par RQ ne peut se faire sans l'évaluation de l'admissibilité effectuée par EQ.

Méthode et données

La présente étude s'insère dans le cadre d'un projet de recherche plus large sur la mise en œuvre du SPT, le non-recours au programme et le rapport au travail des prestataires et ex-prestataires de longue durée de l'aide sociale (Daigneault et Macé 2019; Macé, Daigneault et Goyette 2019). Pour ce projet plus large, nous avons réalisé une soixantaine d'entretiens avec un échantillon « raisonné » (Beaud 2006) d'acteurs publics et de prestataires et d'ex-prestataires de longue durée de l'aide sociale. Pour notre étude, toutefois, les données proviennent d'entretiens avec un sous-échantillon de cadres et professionnels du MTESS, de RQ et du MFQ ($n = 16$). Ce sous-échantillon est composé des participants ayant abordé au cours de leur entretien des sujets pertinents à cette étude, soit le contexte et les facteurs ayant mené à l'adoption du SPT ou l'enjeu de la mesure de la performance, de l'évaluation et de la reddition de comptes dans un contexte interministériel. Il faut par ailleurs préciser que ces thèmes ne représentaient qu'une part de ceux abordés au cours de chaque entretien. Les entretiens, qui ont été réalisés de mai à novembre 2016, ont été enregistrés sur fichier audio, sauf dans un cas. Les entretiens enregistrés ont été transcrits intégralement et un compte-rendu a été rédigé pour l'autre cas. Les transcriptions et le compte-rendu ont ensuite été transmis à tous les participants joignables par courriel pour qu'ils puissent réagir et apporter des corrections au besoin, une procédure qui permet de renforcer la crédibilité des données. De plus, des informations supplémentaires ont parfois été sollicitées par courriel, suite à une lecture des transcriptions et à l'avancement de l'analyse. L'analyse des données a été réalisée à l'aide du logiciel NVivo 10 (QSR, 2012) et s'inscrit dans une perspective thématique (Paillé et Mucchielli 2008; voir aussi Daigneault et Pétry 2017). Les données d'entretiens ont été complétées par des échanges informels, tenus par courriel et par téléphone en 2019, avec des fonctionnaires du MTESS, de RQ et du MFQ n'ayant pas participé à l'étude.

Résultats

Pourquoi le SPT a-t-il pris la forme d'une mesure sociofiscale interministérielle?

Les programmes publics naissent rarement *ex nihilo*. En effet, ils sont souvent inspirés de programmes passés ou de ce qui se fait dans d'autres États. Le SPT n'échappe pas à ce constat : l'origine de cette mesure est indissociable du projet-pilote Action emploi (AE), lui-même inspiré du fameux Projet d'autosuffisance mené au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique (Lacroix et Vigneault 2013). AE, qui a été mis en place le 1^{er} décembre 2001 et qui s'est poursuivi jusqu'en décembre 2005, visait les mêmes objectifs d'intégration en emploi que le SPT à travers un supplément de revenu (MESS août 2006 : 4). Il ciblait en outre une clientèle assez similaire de

prestataires de longue durée³. On note toutefois deux différences majeures entre AE et le SPT. La première est que, pour pouvoir toucher AE, les ex-prestataires devaient travailler à temps plein au moment de la demande pour un minimum de 130 heures par mois au salaire minimum ou l'équivalent. La deuxième est que le projet AE était beaucoup plus généreux que le SPT. AE offrait un supplément décroissant sur les revenus de travail pour une période maximale de trois ans : 390\$ par mois la première année, 260\$ par mois la seconde et 130\$ par mois pour la troisième.

Les différentes évaluations quantitatives, toutes publiées *après* l'abandon du projet pilote, ont révélé qu'AE a permis de réduire significativement le taux de présence à l'aide financière de dernier recours chez les participants (voir Lacroix et Brouillette 2011; Lacroix et Vigneault 2013; MESS août 2006). Cependant, les entretiens révèlent qu'AE présentait deux problèmes du point de vue de l'administration publique : il était difficile à gérer (voir commentaires ci-dessous) et, surtout, il coûtait très cher. Dans le contexte de l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Jean Charest en 2003 et de la « réingénierie de l'État » (Fortier 2010), les autorités ont décidé d'abandonner AE avant d'avoir les évaluations en main :

[C]'est toujours l'affaire de l'argent. [...] Quand on l'a abandonné, on n'avait pas les évaluations [...] mais il faut voir que c'est un programme qui coûte relativement cher parce qu'on comprend que c'est des gens qui ne sont plus prestataires d'aide sociale, mais on leur verse un chèque pendant longtemps (entretien n° 1).

À moins que je me trompe, [on l'a abandonné] dans le contexte d'une revue de programme. Il fallait donc livrer de l'argent. Les gens de la direction des finances du ministère trouvaient que cette mesure coûtait cher [...], oui ça coûtait cher, mais nous n'étions pas encore capables de dire si c'était rentable. [...] Il fallait l'abandonner avant, d'où le déchirement que nous avons dans la direction des politiques. [...] Les gens du Conseil du trésor étaient probablement d'accord parce que ça livrait de l'argent à court terme. [...] Ils ont décidé de l'abandonner prématurément (entretien n° 2).

C'est dans la foulée de l'abandon d'AE pour des motifs budgétaires que le SPT a été introduit quelques années plus tard, soit en 2008. Les entretiens suggèrent qu'une fenêtre de possibilité entre les priorités politiques et administratives a permis l'adoption du SPT. D'une part, avec le *Pacte pour l'emploi* (2008), le gouvernement voulait agir sur l'incitation au travail, notamment en favorisant la transition de l'aide financière de dernier recours vers le travail. D'autre part, le contexte du dépôt du second plan de lutte contre la pauvreté a créé un appétit pour de nouvelles mesures d'incitation au travail, notamment de nature interministérielle : c'était « une période où on était plus dans [une] façon positive d'aborder les problèmes » (entretien n° 1). En effet, on ne voulait pas que le plan « ait l'air d'une coquille vide » (entretien n° 2), ce même répondant explique :

La loi sur la lutte contre la pauvreté, adoptée en 2002, devait produire un plan d'action quinquennal. [...] En 2008, il y avait une obligation légale pour le ministre de rendre public un nouveau plan d'action. Quand un ministre veut rendre public un nouveau plan d'action, il veut qu'il contienne des mesures porteuses, qui parlent, qui rapportent du capital politique et qui vont avoir des effets réels sur la pauvreté. La meilleure façon de sortir de la pauvreté est l'emploi, donc on était à la recherche d'une mesure pour inciter davantage les prestataires à quitter l'aide sociale que le faisait déjà la Prime au travail (entretien n° 2).

Malgré ce contexte favorable au lancement de nouvelles mesures, il fallait également rassurer le MFQ, échaudé par le coût élevé d'AE, sur le coût de cette nouvelle mesure pour que celle-ci puisse voir le jour. Pour cette raison, le SPT a pris la forme d'un programme d'une durée significativement plus courte qu'AE : « Bien, idéalement, ça aurait été trois ans, mais là on comprend qu'avec le SPT [...] on a dû un peu réfréner notre appétit » (entretien n° 1).

Maintenant, plusieurs raisons expliquent que le SPT ait pris la forme d'une mesure sociofiscale gérée par plusieurs organisations plutôt que d'un programme budgétaire régulier. D'abord, en toile de fond, on note une volonté claire de la part des autorités de privilégier les mesures sociofiscales :

Il y avait aussi la volonté de Revenu Québec [...] de faire plus de mesures sociales. Donc le Supplément à la prime au travail était l'un des premiers [...] c'était l'un des premiers projets... Revenu Québec faisait des versements mensuels mais pas beaucoup, donc c'était un peu un nouveau créneau que Revenu Québec voulait tenter de percer (entretien n° 7).

En ce sens, l'adoption du SPT semble être une illustration du mouvement mondial de « fiscalisation des prestations sociales » (Ferrarini, Nelson et Höög 2013). Ensuite, arrimer le SPT à une mesure existante comme la Prime au travail comportait plusieurs avantages. D'une part, cela permettait de rehausser la visibilité du SPT et « d'attirer davantage » de participants (entretien n° 5). D'autre part, cela permettait de regrouper au même endroit plusieurs mesures, ce qui s'est traduit par des actions gouvernementales en matière d'incitation au travail plus cohérentes envoyant « un message clair » aux citoyens (entrevue no 4). Un répondant explique :

À l'époque, on était beaucoup dans l'esprit de la Prime au travail [...], on était donc dans l'esprit d'une supplémentation. [...] Le Supplément vient aussi baisser le TEMI [Int: le taux effectif marginal d'imposition, le mur de l'aide sociale]. Oui, c'est ça, le mur. Ça fait longtemps, longtemps que cette préoccupation est là d'enlever la « piscine » – on appelait ça la piscine – de réduire la profondeur de la piscine (entretien no 3).

Mais la raison la plus importante demeure la simplicité des mesures fiscales par rapport aux programmes réguliers : « ...[A]u niveau efficacité, efficience, greffer cela à des programmes qui existent déjà [...], parce que faire des mini-programmes un peu partout, ça devient complexe pour le citoyen alors que si c'est intégré dans un programme plus global, c'est plus facile » (entretien n° 16).

Les mesures fiscales sont par ailleurs plus simples à gérer pour les ministères et organismes impliqués que les programmes réguliers. Plusieurs répondants nous ont expliqué qu'avec AE, il y avait « certains problèmes de monitoring de la mesure » (entretien n° 21). En effet, il était difficile et laborieux pour les agents de première ligne de suivre les participants :

...[A]u niveau des opérations [...], les agents n'aimaient pas ça parce qu'il y avait un suivi à avoir pendant des années après la sortie de l'aide [...], actuellement un agent, la personne sort, il s'en occupe plus (entretien n° 1).

C'était beaucoup de boulot pour les agents dans les Centres locaux d'emploi pour peu d'élus [...]. C'était un peu plus complexe, il y avait des revenus minimaux. Il fallait faire des suivis sur les revenus. C'était compliqué à gérer cette mesure-là d'Action emploi (entretien n° 7).

...[C]'est lié à une complexité de gestion. À l'époque, [...] ils perdaient leur admissibilité après deux mois en dehors de la mesure [...] Action Emploi. Si tu sortais, tu avais deux mois pour te reprendre. Ça veut dire qu'à Emploi-Québec, il faut que tu saches que lui, il a perdu sa « job ». Ça, c'est difficile à gérer, parce que l'information n'est pas dans ton système. Elle est dans le système du Revenu et des Finances. On en a échappé beaucoup (entretien n° 3).

Ces difficultés opérationnelles créaient par ailleurs « une zone d'incertitude, d'inconfort en matière de planification financière » car les autorités n'arrivaient pas à produire des estimations fiables : « On n'annonce pas un régime si on ne sait pas où on veut le faire atterrir » (entretien n° 4).

En résumé, le choix de privilégier la forme sociofiscale pour le SPT s'explique par des considérations relatives à la visibilité de la mesure, à la cohérence des interventions gouvernementales en matière

d'incitation au travail et de lutte contre la pauvreté et de simplicité de gestion. En outre, puisque les données sur le statut des prestataires d'aide sociale, sur les motifs de sortie (revenus de travail ou autre) et sur la détention d'un carnet de réclamation sont colligées par le MTESS, il était incontournable que ce soit cette organisation qui détermine l'admissibilité au SPT, d'où le couplage séquentiel de cette mesure.

La forme interministérielle du SPT pourrait-elle contribuer à expliquer l'absence de suivi et d'évaluation de sa performance ?

D'emblée, il faut reconnaître que cette étude de cas ne nous permet pas d'offrir de réponse définitive à cette question. D'une part, la situation contrefactuelle nous échappe : nous pouvons seulement supposer ce qui se serait produit si le SPT n'avait pas été une mesure interministérielle. D'autre part, il y a l'enjeu de l'équifinalité causale (Gerring 2013), c'est-à-dire que plusieurs facteurs pourraient être en eux-mêmes suffisants pour expliquer que la mesure soit passée « sous le radar » en matière de suivi et d'évaluation de la performance. En effet, les facteurs relatifs à l'institutionnalisation de la gestion de la performance et de l'évaluation de programme au sein de l'administration publique doivent également être considérés. Au Québec, les attentes générales en matière de gestion axée sur les résultats sont énoncées dans la *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., chap. A-6.01) et dans différents guides et documents afférents (voir Bouchard and Besse 2009; D'Auteuil 2003; Secrétariat du Conseil du trésor 2017). Bien que la *Loi sur l'administration publique* énonce clairement l'importance accordée à la mesure des résultats et à la reddition de comptes, elle n'impose pas l'obligation aux ministères et organismes de suivre la performance de *chacun* de leurs programmes à l'aide de tableaux de bord et d'indicateurs. Le même constat s'applique à l'évaluation de programme. Même si la fonction évaluative présente une certaine institutionnalisation au sein de l'administration québécoise, le recours à l'évaluation dans les ministères et organismes publics reste peu systématisé « sauf dans le cas de décisions spécifiques du CT [Conseil du Trésor] ou de transferts fédéraux » (Smits et Jacob 2014 : 90; voir aussi Jacob 2006). Par ailleurs, l'adoption de la *Directive concernant l'évaluation des programmes dans les ministères et organismes* (Gouvernement du Québec, Décret 125-2014, 19 février 2014) vient renforcer le recours à l'évaluation, mais ne l'impose pas. La directive exige notamment la préparation d'un cadre de suivi et d'évaluation préliminaire pour tout nouveau programme dont le gouvernement ou le Conseil du Trésor impose une évaluation ou dont les implications financières annuelles dépassent cinq millions. Ainsi, aucune disposition légale ou réglementaire contraignante ne s'applique au SPT en matière de suivi ou d'évaluation de la performance.

Malgré les limites précédentes, les résultats de cette étude suggèrent que la nature interministérielle du SPT, de même que son envergure limitée, pourraient avoir joué en défaveur d'un suivi étroit de sa performance et de son évaluation. Il s'agit en effet d'une petite mesure qui « tombe entre trois chaises », en ce sens qu'aucune des organisations impliquées ne semble prendre l'initiative de l'évaluer ou de demander une évaluation.

Premièrement, pour la plupart des répondants qui se sont prononcés sur la question, il ressort que, bien que l'évaluation du SPT soit principalement sous l'autorité du MFQ, le MTESS et RQ ont également un rôle, principalement complémentaire et officieux, à jouer en la matière. Ces deux extraits d'entretien illustrent la première partie de cette idée :

Le ministère des Finances est responsable. C'est sa mesure, même si l'idée vient d'ici [le MTESS], [...] c'est le ministère des Finances qui est responsable (entretien n° 9).

Au niveau de la décision d'évaluer ces programmes-là, étant donné qu'ils ne nous appartiennent pas, [...] ce sont des crédits d'impôts, donc c'est au ministère des Finances de prendre la décision de l'évaluer (entretien n° 10).

Or, on souligne que le MFQ réalise surtout des évaluations *ex ante*, soit avant l'adoption des mesures sociofiscales, mais réalise en revanche très peu d'évaluations *in itinere* ou *ex post*, soit après que la mesure ait été adoptée. Un répondant explique : « La culture d'évaluation aux Finances, il n'y en a pas vraiment. C'est préalable, [ils évaluent] au moment de l'adoption. Après ça, ce n'est plus leur programme » (entretien no 3). En outre, le SPT est perçu comme une « mesurette » (entretien no 4), c'est-à-dire une petite mesure peu visible et peu coûteuse qui touche peu de participants chaque année, et dont l'évaluation n'est pas prioritaire. Selon les données obtenues de RQ, le SPT a été versé à environ 5 000 personnes par an en moyenne de 2010 à 2015, pour un coût annuel moyen pour le trésor public québécois relativement modeste d'environ 5M\$. Il importe d'ailleurs de mettre en perspective le faible coût du SPT avec celui, beaucoup plus important (300M\$), d'un autre programme sociofiscal québécois, soit la Prime au travail.

Du côté de RQ, on confirme que l'évaluation de la performance du SPT n'est pas officiellement du ressort de l'organisme : « Nous, en étant l'administrateur de mesures, est-ce qu'on réfléchit à savoir si la mesure atteint ses objectifs? [...] C'est pas le genre de question que nous, on se pose [...] Ça, c'est plus les Finances qui devraient faire ça; en tout cas, à mon avis, ou le MTESS » (entretien n° 16).

RQ peut toutefois initier une évaluation si des problèmes sont constatés concernant l'administration et la mise en œuvre de la mesure, par exemple si les règles d'admissibilité sont trop complexes et mal comprises par les contribuables. Dans ce cas, RQ intervient en jouant un « rôle conseil » auprès du MFQ (entretien no 16). Précisons toutefois que la *Directive sur l'évaluation de programme* de RQ (CG-2302, 6 février 2019), adoptée après la réalisation de la collecte de données pour cette étude, attribue une responsabilité d'évaluation claire à l'organisme : « Les travaux peuvent porter sur tout programme de Revenu Québec ou sur tous ceux que lui confie le gouvernement ». La *Directive* précise également que les enjeux d'évaluation ne sont pas limités à la mise en œuvre du programme mais peuvent également couvrir des enjeux d'efficacité et d'efficience, notamment. Quoiqu'il en soit, les échos qui proviennent du MFQ et de RQ sont à l'effet que le SPT est une mesure « stable », « discrète », « bien reçue », « pas compliquée du tout », qui se « gère aisément », qui « roule bien » et pour laquelle on ne note « aucune problématique financière » (entretiens n°s 4, 5, 6 et 19). Cet a priori positif à propos du SPT est renforcé par une tendance lourde à la baisse du nombre de prestataires à l'aide financière de dernier recours, suggérant ainsi qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter sur l'efficacité de la mesure, sans compter que l'évaluation de ses effets nets pose de sérieuses difficultés techniques. Précisons toutefois que ce jugement est porté en grand partie « à l'aveugle » par les répondants et témoigne d'une vision partielle des enjeux d'évaluation. En effet, les données aisément disponibles sur le SPT sont très limitées (nombre de participants, montants versés, modalités de versement et coût du programme) et ne permettent pas d'affirmer que la mesure est performante ou minimalement, qu'elle rejoint tous les participants éligibles (sur l'enjeu du non-recours au programme, voir Daigneault et Macé 2019). En ce sens, les extraits d'entretiens cités suggèrent qu'il y a peu d'intérêt au MFQ et à RQ pour des données sur l'efficacité et l'efficience de la mesure.

Du côté du MTESS, on a généralement une interprétation similaire à celle de RQ en matière de suivi et d'évaluation de la performance du SPT. D'une part, on note un faible appétit pour son évaluation puisque cette mesure n'est pas sous la responsabilité du MTESS :

Le ministère de l'Emploi et Solidarité sociale est probablement le ministère où la culture d'évaluation est la plus forte... Systématiquement, un projet pilote fait l'objet d'évaluation, une nouvelle mesure fait l'objet d'une évaluation, etc. Mais ce sont des mesures qui sont sous la responsabilité du ministère. [...] Quand la mesure fait partie de notre panier d'offre, mais qu'elle n'est pas gérée chez nous, [...], ça se peut qu'on ait moins tendance à vouloir l'évaluer (entretien n° 3).

On souligne en outre que le MTESS ne possède pas toutes les données nécessaires à une évaluation en bonne et due forme du SPT et qu'il faudrait qu'il obtienne ces données de RQ et du MFQ, un processus difficile et complexe :

« On n'a pas accès à ça. [...] Les banques de données de Revenu Québec, c'est sûr qu'on ne les a pas. [Int: Parce que c'est protégé par le secret fiscal] Oui, lève-toi de bonne heure [pour y avoir accès]! » (entretien n° 11).

D'autre part, le MTESS pourrait tout de même demander à ce qu'une évaluation de la mesure soit réalisée :

[S]i le ministère [MTESS] décide de l'évaluer, il va s'entendre avec les Finances. Il va avoir une entente. On en fait... on en faisait avec l'Éducation (entretien n° 3).

[Les Finances] font un suivi sur les coûts de chacune des mesures. Avec les discussions avec nous autres, avec le MTESS, si on a un enjeu particulier, on peut faire améliorer ou changer la politique fiscale. Mais dans celle-là, ce n'est pas beaucoup le cas [on n'a] pas beaucoup de discussions. C'est plus le MTESS qui pourrait suggérer des améliorations (entretien n° 16).

Cela est d'autant plus vrai que le SPT est une mesure qui, d'une part, vise une clientèle du MTESS, et qui, d'autre part, figure aux différents plans d'action de nature interministérielle du gouvernement du Québec, en matière de lutte contre la pauvreté (MTESS, 2017 : 27 et 39). Or, « le ministre porteur [de ce dossier] est celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale » (entretien n° 2). Pour qu'une évaluation soit demandée au MFQ par le MTESS, il faudrait des éléments suggérant qu'une évaluation est nécessaire. Or, il n'existe aucun indicateur de la performance de la mesure. De plus, certains problèmes identifiés sur le terrain par les agents d'EQ ne semblent pas se rendre au siège social du MTESS. Voici ce qu'un répondant du MTESS a répondu lorsqu'on lui a demandé pourquoi le SPT ne rejoint qu'une partie des participants potentiels :

Il faudrait faire une étude [...] faire un sondage assez rapide, par exemple à ceux à qui on a envoyé des lettres en juin et qu'on voit qu'ils n'ont pas fait de demande, il faudrait peut-être faire une demande à la Direction de l'évaluation pour faire un petit sondage pour avoir des raisons. *Mais on l'a jamais fait parce que ça n'a jamais été demandé et ce n'est pas notre mesure.* Je ne sais pas jusqu'à quel point Revenu Québec veut vraiment... Je ne sais pas s'ils veulent hausser les demandes de versements anticipés. Est-ce qu'ils s'en préoccupent? (entretien n° 7 : italiques ajoutés).

Discussion : une mesure orpheline?

En définitive, bien que nos résultats soient compatibles avec l'hypothèse selon laquelle la nature horizontale du SPT explique l'absence de suivi et d'évaluation de sa performance, ils ne nous permettent pas de conclure sans aucun doute à sa véracité, seulement à sa pertinence. En effet, les résultats de cette étude ne constituent qu'un test de type « *straw-in-the-wind* » (Charbonneau et coll. 2017) ou « test de présomption »⁴. Au-delà de la question causale, ces résultats nous permettent néanmoins d'examiner les implications de la forme interministérielle pour le suivi de la performance et l'évaluation du SPT. Nous concluons que le SPT semble être une mesure « orpheline » à cet égard. En effet, la gouvernance du SPT est problématique eu égard aux deux

enjeux soulevés par l’*Outil d’évaluation des programmes* (Secrétariat du Conseil du Trésor 2018 : 23) pour les programmes interministériels.

Les rôles et responsabilités en matière d’évaluation de la performance des trois organisations impliquées dans la gestion et la livraison du SPT sont en effet ambigus. Plus spécifiquement, nous concluons à un décalage entre les responsabilités officielles et officieuses pour l’évaluation de la mesure, l’intérêt d’une telle évaluation pour les organisations en présence et leur capacité à la réaliser (Tableau 1). Précisons que les valeurs telles que « faible » et « modéré » sont le fruit de notre propre évaluation de la dimension à partir des entretiens réalisés et des documents officiels.

D’une part, la responsabilité officielle de l’évaluation du SPT incombe au MFQ qui dispose d’un accès privilégié aux données fiscales et financières lui permettant de déterminer le montant réel versé aux participants et l’impact de cette mesure sur leurs revenus. Le MFQ ne dispose toutefois pas des données sur la fréquentation d’utilisation de l’aide financière de dernier recours. D’autre part, le MFQ semble peu intéressé par la réalisation d’évaluation de performance des programmes sociaux en général et de cette mesure en particulier qui, de son point de vue, ne semble pas poser problème. La situation de RQ est très similaire à celle du MFQ à la différence près que sa responsabilité en matière d’évaluation était officieuse jusqu’à l’adoption le 6 février 2019 de la *Directive sur l’évaluation de programme* de RQ (CG-2302).

Tableau 1. Portrait comparé : suivi et évaluation de la performance du SPT

| | MFQ | RQ | MTESS/EQ |
|--|--|--|--|
| Responsabilité du suivi et de l’évaluation de la performance | Officielle (verticale): 1) mesure fiscale; 2) mesure d’incitation au travail | Officieuse¹: mise en œuvre et livraison → rôle conseil auprès du MFQ | Officielle (horizontale): mesure de lutte à la pauvreté Officieuse: mise en œuvre et livraison → rôle conseil auprès du MFQ |
| Intérêt pour l’évaluation de la performance et en particulier celle du SPT | Faible: surtout évaluation financière <i>ex ante</i> des mesures et peu d’intérêt substantif pour l’efficacité des programmes sociaux | Faible: peu d’intérêt substantif pour l’efficacité des programmes sociaux | Modéré: intérêt substantif pour l’efficacité des programmes sociaux mais la nature interministérielle du SPT est un frein |
| Capacité d’évaluation – Accès aux données pertinentes | Modérée à élevée: données fiscales des participants à la mesure | Modérée à élevée: données fiscales des participants à la mesure | Modérée: données sur le recours à l’aide financière de dernier recours |

¹ Officieuse au moment de réaliser cette étude. Depuis le 6 février 2019, la *Directive sur l’évaluation de programme* de RQ (CG-2302) attribue une responsabilité officielle d’évaluation à l’organisme.

Du côté du MTESS, il y a un intérêt modéré pour l’évaluation du SPT notamment parce que cette mesure vise une clientèle du ministère, soit les prestataires de longue durée de l’aide financière de dernier recours. Cet intérêt est toutefois refroidi par l’absence d’autorité officielle verticale du MTESS en ce qui concerne l’évaluation des mesures sociofiscales comme le SPT, et par les difficultés d’accès aux données fiscales qui faciliteraient l’évaluation d’impact. Sur ce dernier point, précisons que les propres données du MTESS sur la fréquentation de l’aide financière de dernier recours pourraient être suffisantes pour évaluer l’efficacité de la mesure, mais ne permettraient pas de réaliser d’analyses aussi approfondies que les données fiscales. Le MTESS pourrait toutefois invoquer sa responsabilité de porteur du dossier de la lutte contre la pauvreté pour initier une évaluation et négocier un accès aux données du MFQ et de RQ.

Les résultats de cette étude s'inscrivent directement dans la perspective institutionnelle de collaboration discutée par Boudreau et Bernier (2017). Selon cette perspective, la collaboration interorganisationnelle est mise en péril par des bureaucraties autonomes qui œuvrent en silo, en raison de leurs règles et routines organisationnelles. Dans le cas du SPT, le comportement de chaque organisation impliquée dans le suivi et l'évaluation de la performance semble orienté vers l'interne de l'organisation et conditionné par des facteurs institutionnels (attribution officielle et officieuse des responsabilités, accès aux données, etc.). Par ailleurs, la perspective managériale discutée par ces deux auteurs, selon laquelle la collaboration doit se construire et s'entretenir, est également pertinente à la compréhension du cas. En effet, aucune des trois organisations n'exerce le leadership nécessaire pour mettre fin à l'inertie institutionnelle qui caractérise le suivi de la performance et l'évaluation du SPT. En outre, aucun mécanisme horizontal de concertation n'a été établi en ce sens. Ainsi, le suivi de la performance et l'évaluation du SPT semble témoigner d'une « navigation à vue ».

Conclusion

Cette étude de cas qualitative vise deux objectifs. Nous avons d'abord cherché à expliquer pourquoi le SPT a pris la forme d'une mesure sociofiscale interministérielle alors qu'il aurait pu plausiblement prendre la forme d'un programme budgétaire régulier géré par le MTESS. Nos résultats suggèrent que plusieurs facteurs ont joué un rôle dans l'adoption du SPT sous une forme horizontale, soit un contexte politico-administratif favorable au lancement de nouvelles mesures d'incitation au travail, une volonté d'assurer la visibilité et la cohérence des politiques et, surtout, la simplicité de gestion des mesures sociofiscales.

Nous avons ensuite examiné comment la forme horizontale du SPT pourrait contribuer à expliquer que, depuis son adoption en 2008, cette mesure soit passée « sous le radar » des autorités chargées du suivi de la performance et de l'évaluation. Bien que nos résultats soient compatibles avec cette hypothèse, ils ne nous permettent pas de conclure hors de tout doute à sa véracité. Entre autres, la petite taille du SPT ainsi que l'absence de disposition légale ou réglementaire contraignante s'y appliquant doivent également être soulignées. Cette étude a cependant contribué à mettre en lumière les implications de la nature interministérielle du SPT sur le suivi de sa performance et son évaluation.

Maintenant, comment remédier au problème d'inertie en matière de suivi et d'évaluation du SPT soulevé dans cette étude? Nous concluons cette étude en suggérant des pistes de solutions spécifiques sur la collaboration interministérielle et générales sur l'évaluation de programme. Premièrement, nous soutenons qu'un mécanisme de concertation interministériel devrait être mis en place pour l'évaluation des programmes et mesures sociofiscales tels que le SPT. Ce mécanisme pourrait prendre une forme plus ou moins formalisée, allant d'échanges réguliers mais informels entre les responsables de l'évaluation des organisations concernées, jusqu'à la mise en place d'un comité interministériel chargé de la mise en œuvre, du suivi de la performance et de l'évaluation des interventions interministérielles. Comme le soulignent Boudreau et Bernier (2017), il faut parfois un coup de pouce de la part des organismes centraux pour institutionnaliser la gouvernance horizontale de manière efficace, en particulier auprès d'organisations sans historique de collaboration. Pour cette raison, il pourrait être opportun que le Secrétariat du Conseil du Trésor encadre davantage la formation et la mise en place de mécanismes plus formalisés de coordination interministérielle. Ensuite, il reste encore à faire pour institutionnaliser la pratique évaluative dans les administrations publiques au Canada. Ainsi, une obligation d'évaluation périodique, aux cinq

ans par exemple, de *toutes* les mesures sociofiscales et ce, peu importe leur valeur ou leur date d'adoption, pourrait contribuer à utiliser le recours régulier à l'évaluation de programme. Cette obligation aurait pour effet de forcer la main du MFQ pour qu'il évalue – idéalement en collaboration avec les ministères et organismes concernés – l'ensemble des mesures sociofiscales. Une autre piste de solution, complémentaire à la première, consisterait à intensifier les efforts déployés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour renforcer la capacité et la culture d'évaluation au sein de l'administration publique québécoise. En effet, dans l'état actuel des choses, rien n'empêche concrètement la tenue d'une évaluation du SPT, si ce n'est un manque de volonté et de leadership. Il faut en effet s'assurer que le développement d'un « réflexe évaluatif » (Jacob et Slaibi 2014 : 150) au sein des ministères et organismes pour que le recours à l'évaluation devienne la norme plutôt que l'exception.

Notes

1. Au Québec, l'aide financière de dernier recours vise les personnes incapables de subvenir à leurs besoins et comprend deux principaux programmes : 1) le Programme d'aide sociale qui s'adresse aux personnes sans contraintes sévères à l'emploi (sans contrainte ou avec contrainte temporaire); 2) le Programme de solidarité sociale qui s'adresse aux personnes avec contraintes sévères à l'emploi. D'autres programmes spécialisés constituent également une forme d'aide financière de dernier recours, notamment le programme Objectif emploi et le programme Alternative jeunesse.
2. De 2008 à 2018, il fallait avoir reçu de l'aide financière de dernier recours pendant au moins 36 des derniers 42 mois.
3. Pour être admissibles, les prestataires devaient avoir reçu de l'aide financière de dernier recours pour 36 mois ou plus au cours des derniers 45 mois et déposer une demande entre le 1^{er} décembre 2001 et le 30 novembre 2002.
4. Nous remercions Thierry Rodon et Sabrina Bourgeois de nous avoir suggéré cette traduction.

Bibliographie

- Bakvis, Herman, et Luc Juillet. 2004. *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*. Ottawa : École de la fonction publique du Canada.
- Barbier, Jean-Claude. 2009. « Le *workfare* et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire ». *Lien social et Politiques* 61: 23–36.
- Beaud, Jean-Pierre. 2006. « L'échantillonnage ». Dans *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, sous la direction de Benoît Gauthier, 211–42. Québec : Presses de l'Université du Québec.
- Bouchard, Érick-Noël, et Pascal Besse. 2009. *Glossaire des indicateurs*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Boudreau, Christian, et Luc Bernier. 2017. « La mise en œuvre de la prestation intégrée des services électroniques au Québec : Conditions de collaboration et leçons ». *Revue internationale des sciences administratives* 83 (3): 617–35.
- Bourgault, Jacques. 2007. « La gestion corporative au sommet des gouvernements : la pratique canadienne ». *Revue internationale des sciences administratives* 73 (2): 283–300.
- Bourgault, Jacques, et René Lapierre. Décembre 2000. *Horizontalité et gestion publique*. Ottawa : Centre canadien de gestion.

- Centre d'excellence en évaluation. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. 6 juin 2012. *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales*. Ottawa : Gouvernement du Canada.
- Charbonneau, Étienne, Alexander C. Henderson, Benoit Ladouceur, et Philippe Pichet. 2017. "Process tracing in public administration: The implications of practitioner insights for methods of inquiry." *International Journal of Public Administration* 40 (5): 434–42. <https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1127965>.
- Chevallier, Jacques. 2003. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? » *Revue française d'administration publique* 105-106 (1-2): 203–17. <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0203>.
- Conteh, Charles. 2016. "Rethinking accountability in complex and horizontal network delivery systems." *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 59 (2): 224–44.
- D'Auteuil, Chantal. 2003. *Guide sur les indicateurs*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2014. "Three paradigms of social assistance." *SAGE Open* 4 (4): 8. <https://doi.org/10.1177/2158244014559020>.
- Daigneault, Pierre-Marc. 2015. "Ideas and welfare reform in Saskatchewan: Entitlement, workfare or activation?" *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 48 (1): 147–71.
- Daigneault, Pierre-Marc, et Christian Macé. 2019. "Program awareness, administrative burden, and non-take-up of Québec's Supplement to the Work Premium." *International Journal of Public Administration* 1–13. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1636397>.
- Daigneault, Pierre-Marc, et François Pétry (dir.). 2017. *L'analyse textuelle des idées, du discours et des pratiques politiques*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Farinas, Luc. 2018. « Se coordonner pour aider les sans-abri : les visages variés du travail relationnel de première ligne ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 61 (2): 205–27. <https://doi.org/10.1111/capa.12274>.
- Ferrarini, Tommy, Kenneth Nelson, et Helena Höög. 2013. "From universalism to selectivity: Old wine in new bottles for child benefits in Europe and other countries". Dans *Minimum Income Protection in Flux*, sous la direction de Ive Marx et Kenneth Nelson, 137–60. London: Palgrave Macmillan UK.
- Fortier, Isabelle. 2010. « La "réingénierie de l'État", réforme québécoise inspirée du managérialisme ». *Revue française d'administration publique* 136 (4): 803–20. <https://doi.org/10.3917/rfap.136.0803>.
- Fredericks, Kimberly A., Joanne G. Carman, et Thomas A. Birkland. 2002. "Program evaluation in a challenging authorizing environment: Intergovernmental and interorganizational factors." *New Directions for Evaluation* 2002 (95): 5–22. <https://doi.org/10.1002/ev.55>.
- Gerring, John. 2013. "The case study: What it is and what it does". Dans *The Oxford Handbook of Political Science*, sous la direction de Robert E. Goodin. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfor/dhb/9780199604456.013.0051>.
- Gore, Tony, et Peter Wells. 2009. "Governance and evaluation: The case of EU regional policy horizontal priorities." *Evaluation and Program Planning* 32 (2): 158–67.
- Gray, Andrew, Bill Jenkins, Frans L. Leeuw, et John Mayne (dir.). 2003. *Collaboration in Public Services: The Challenge for Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Groulx, Lionel-Henri. 2009. « La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec : éléments d'analyse ». *Labour/Le Travail* 63 (Printemps 2009): 9–46.
- Hertting, Nils, et Evert Vedung. 2012. "Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us?" *Evaluation* 18 (1): 27–46.
- Jacob, Steve. 2006. « L'évaluation de programme au Québec : un état des lieux ». *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration publique* 13 (1): 9–18.

- Jacob, Steve, et Rima Slaibi. 2014. « L'évaluation au sein du gouvernement fédéral, un outil de surveillance? » Dans *Les surveillants de l'État démocratique*, sous la direction de Jean Crête, 135–52. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Jenson, Jane, et Denis Saint-Martin. 2006. "Building blocks for a new social architecture: the LEGO paradigm of an active society." *Policy & Politics* 34 (3): 429–51.
- Lacroix, Guy, et Dany Brouillette. 2011. "Assessing the impact of a wage subsidy for single parents on social assistance." *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique* 44 (4): 1195–221. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5982.2011.01672.x>.
- Lacroix, Guy, et Thomas Vigneault. 2013. « Subvention salariale et sortie de la pauvreté : L'effet du programme Action emploi ». Dans *Le Québec économique 2012 : Le point sur le revenu des Québécois*, sous la direction de Marcelin Joanis, Luc Godbout et Jean-Yves Duclos : 283–310. Québec : Les Presses de l'Université Laval.
- Leblanc-Constant, Martine, et Claire Bard. 2013. *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation : Pour une gestion saine et performante*. Secrétariat du Conseil du Trésor. Québec : Gouvernement du Québec.
- Lemieux, Vincent. 2000. « Les rôles du gouvernement dans la gouvernance ». Dans *La modernisation de la gouvernance : une première exploration*, sous la direction de Jane Jenson, Martin Papillon, Paul Thomas, Vincent Lemieux et Peter Aucoin, 125–53. Ottawa : Centre canadien de gestion.
- Macé, Christian, Pierre-Marc Daigneault, et Martin Goyette. 2019. « Vécu et rapport au travail des prestataires d'assistance sociale de longue durée ». *Recherches sociographiques* 60 (1): 63–86.
- Mayne, John. 2007. "Challenges and lessons in implementing results-based management." *Evaluation* 13 (1): 87–109. <https://doi.org/10.1177/1356389007073683>.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec (MESS). Direction générale des politiques. Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. Direction de l'évaluation. Août 2006. *Étude des effets de la mesure Action emploi : Rapport d'évaluation*. Québec : MESS.
- Ministère des Finances. 13 mars 2008. *Budget 2008-2009 : Plan budgétaire*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2017. *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : Un revenu de base pour une société plus juste*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Paillé, Pierre, et Alex Mucchielli. 2008. *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (2^e éd.). Paris : Armand Colin.
- Parent, Milena M., Christian Rouillard, et Becca Leopkey. 2011. "Issues and strategies pertaining to the Canadian Governments' coordination efforts in relation to the 2010 Olympic Games." *European Sport Management Quarterly* 11 (4): 337–69.
- Peters, B. Guy. 2018. "The challenge of policy coordination." *Policy Design and Practice* 1 (1): 1–11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- Pollitt, Christopher. 2013. "The logics of performance management." *Evaluation* 19 (4): 346–63.
- Provan, Keith G., et H. Brinton Milward. 2001. "Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks." *Public Administration Review* 61 (4): 414–23.
- QSR International Pty Ltd. 2012. *Nvivo Qualitative Data Analysis Software* (Version 10).
- Revenu Québec. 2018. *La Prime au travail, la Prime au travail adaptée et le Supplément à la prime au travail* (IN-245 (2018–12)). Québec : Revenu Québec.
- Romich, Jennifer L., et Thomas Weisner. 2000. "How families view and use the EITC: advance payment versus lump sum delivery." *National Tax Journal* 53 (4): 1245–65.

- Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet, et Frédéric Savard. 2008. « Le Québec à l'avant-garde de la lutte contre la pauvreté au Canada ». *Policy Options - Options politiques* 29 (8): 57–61.
- Saint-Martin, Denis. 2001. « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : Le cas d'Emploi-Québec ». *Politique et Sociétés* 20 (2–3): 117–39. <https://doi.org/10.7202/040277ar>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor. 2017. *Lignes directrices : Planification stratégique au Gouvernement du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Secrétariat du Conseil du Trésor. 2018. *Outil d'évaluation des programmes*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Smits, Pernelle, et Steve Jacob. 2014. « La fonction d'évaluation dans l'administration publique québécoise : analyse de la cohérence du système d'actions ». *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 57 (1): 71–96. <https://doi.org/10.1111/capa.12059>.
- Smits, Pernelle, Johanne Prével, et Jean-Louis Denis. 2015. « Construire sur les dix années passées, les dix ans à venir : Apprendre de la communication dans le cas des politiques publiques favorables à la santé au Québec, Canada ». *Politiques et management public* 32 (1): 79–98.
- Sproule-Jones, Mark. 2000. “Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations.” *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada* 43 (1): 93–109. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01562.x>.
- Stoker, Gerry. 1998. “Governance as theory: five propositions.” *International Social Science Journal* 50 (155): 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.
- Thompson, Dennis F. 2014. “Responsibility for failures of government: The problem of many hands.” *The American Review of Public Administration* 44 (3): 259–73.