

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	5
1. Mandat de stage.....	6
2. Ministère du Patrimoine Canadien et des langues officielles	7
2.1. Le ministère.....	7
2.2. Le programme des langues officielles (PLO)	9
2.3. Le Secrétariat des Langues Officielles	9
2.4. La Feuille de route pour la dualité linguistique 2008-2013	11
Fig. 2 : Modèle logique de la Feuille de route	12
2.4.1. <i>Le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats</i>	13
2.4.2. <i>Le Cadre de responsabilisation et de coordination</i>	15
3. Recension des écrits	16
3.1. Gestion de l'information du gouvernement du Canada.....	16
3.2. L'évaluation de programme	16
3.2.1. <i>Théorie de l'évaluation de programme</i>	16
3.2.2. <i>L'évaluation de programme au gouvernement fédéral</i>	19
3.3. La gestion du risque.....	21
3.4. La gestion par résultats	24
4. Méthodologie	25
5. Les résultats	26
5.1. Les livrables	26
5.2. Leçons apprises	31
Conclusion	32
Liste des acronymes	33
Bibliographie	34

Introduction

Le présent rapport expose les étapes de la réalisation d'un stage de fin d'études de Maîtrise en administration publique à l'École nationale d'administration publique (ENAP) avec concentration en Évaluation de programmes.

Le stage a été effectué en dix-huit semaines, entre le 12 janvier et le 14 mai 2010 au ministère du Patrimoine canadien, plus précisément au Secrétariat des langues officielles.

Un des objectifs de ce stage est de permettre à l'étudiant de mettre en pratique ses connaissances théoriques dans un cadre professionnel. En lien avec l'évaluation de programmes, le stage au ministère du Patrimoine canadien requérait de l'étudiant des compétences dont la gestion de l'information, la mesure de rendement, la production de cadre de gestion, la production de rapports, la coordination d'activités de programme etc.

Ce stage a donné l'occasion de contribuer à divers degrés à différentes étapes du processus de politiques publiques. La collaboration avec des partenaires issus de secteurs d'activités aussi différents que la santé, les ressources humaines ou encore le développement économique a facilité l'acquisition en peu de temps de connaissances permettant de comprendre la spécificité de chaque secteur quant à la question des langues officielles.

Même si la problématique des langues officielles est au centre des enjeux liés au stage effectué, les techniques apprises et les habiletés développées en gestion, en mesure de rendement et en reddition de compte sont sans aucun un enrichissement pour toute personne qui s'oriente vers un emploi en administration publique.

Ce rapport présente les principales étapes de la réalisation du stage : la connaissance de l'organisation et la précision du mandat de stage, la recension des écrits, la méthodologie utilisée et les résultats.

1. Mandat de stage

Le mandat de stage s'inscrit dans un contexte de gestion caractérisé non seulement par un changement rapide des paysages sociaux et économiques, mais aussi par l'engagement à la reddition de comptes et à l'atteinte de résultats du Gouvernement du Canada. Pour le SLO, il importe alors d'accorder une attention particulière au renforcement de la coordination horizontale afin de favoriser un échange d'informations et un ajustement opportun des orientations stratégiques, de même qu'une surveillance méthodique et rigoureuse des facteurs de risque et enfin l'adoption de stratégies en vue de leur atténuation.

Le mandat de stage consiste, de manière générale, à assurer le suivi portant sur la mise en œuvre du Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CHGRR) de la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir* en

- faisant le suivi de la mise en œuvre des stratégies d'atténuation des risques de la Feuille de route;
- contribuant au développement du Système de gestion de l'information sur le rendement en langues officielles (SGIRLO);
- préparant et coordonnant les rencontres des différents comités interministériels mis en place dans le cadre de la structure de gouvernance de la Feuille de route ;
- en préparant la reddition de comptes intégrée de la feuille de route par l'élaboration du Rapport Ministériel de Rendement (RMR) ;

À ces attributions principales, s'ajouteront des tâches connexes :

- la gestion du projet-pilote GC Forums ;
- la réalisation de la stratégie de dialogue avec les CLOSM et la communauté universitaire en tenant à jour le calendrier des événements de dialogue des partenaires de la Feuille de route, en actualisant la liste des meilleures pratiques en matières de dialogue et en préparant la présentation du CHGRR pour les événements de dialogue du SLO ;

Le stage a eu lieu du 11 janvier 2010 au 03 septembre 2010.

2. Ministère du Patrimoine Canadien et des langues officielles

2.1. Le ministère

Le ministère du Patrimoine canadien est responsable des politiques et des programmes nationaux qui font la promotion d'un contenu canadien, encouragent la participation à la vie culturelle et communautaire, favorisent la citoyenneté active, et appuient et consolident les liens qui unissent les Canadiens et les Canadiennes.

L'Architecture des activités de programmes (AAP) présente les liens entre les programmes et les activités du ministère et la manière dont leurs résultats attendus sont organisés afin de contribuer à l'atteinte des objectifs de l'organisation. Ces objectifs sont présentés dans l'AAP sous l'appellation de résultats stratégiques; ce sont l'expression artistique et le contenu culturel, la promotion de l'identité canadienne basée sur la reconnaissance de la dualité linguistique et enfin l'excellence dans le domaine des sports.

Les activités du SLO sont en liens avec l'activité de programme 6.3 de l'AAP (figure 1), notamment le programme de coordination des langues officielles.

Architecture des activités de programme de PCH pour 2010-2011

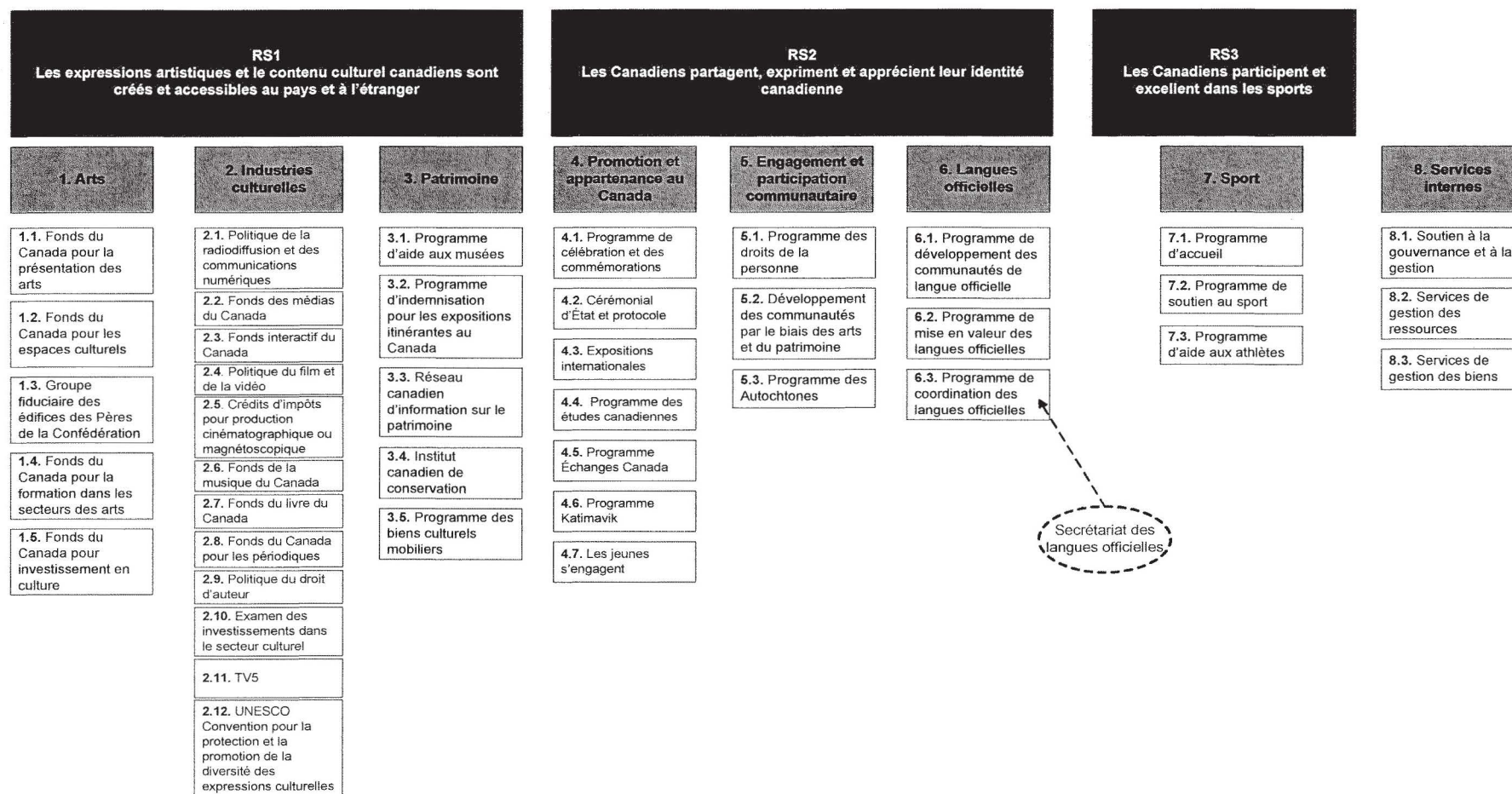


Fig. 1. Architecture des activités de programmes du ministère du Patrimoine canadien et des Langues officielles

2.2. Le programme des langues officielles (PLO)

Il concerne les activités permettant aux institutions fédérales de respecter leurs obligations et engagements en lien avec la Feuille de route pour la dualité linguistique 2008-2013. Ces engagements se traduisent entre autres en termes de diffusion d'offres de services à la population dans les deux langues officielles, l'égalité du statut du français et de l'anglais comme langues de travail dans les institutions fédérales, la promotion de la dualité linguistique etc.

Plusieurs ministères et agences sont responsables du PLO compte tenu de leur lien avec certaines parties de la *Loi sur les langues officielles* - LLO. Ce sont :

- le ministère du Patrimoine canadien pour la partie VII (Promotion du français et de l'anglais dans la société canadienne) ;
- le Secrétariat du Conseil du Trésor pour les parties IV (Communication avec le public et prestation de service), V (langue de travail) et VI (participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise). L'Agence de la fonction publique du Canada appuie le SCT dans l'élaboration et la coordination générale des principes et des programmes reliés aux parties IV, V et VI de la LLO ;
- Le ministère de la Justice s'assure de favoriser et de promouvoir l'accès à la justice dans les deux langues officielles.

La coordination du PLO revient au SLO. Pour faciliter la mise en œuvre du PLO, le SLO a élaboré et diffusé des outils de gestion dont le Cadre de responsabilisation et de coordination, le Cadre horizontale de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le Cadre de mesure de rendement.

2.3. Le Secrétariat des Langues Officielles

Le rôle du Secrétariat des langues officielles (SLO) est rattaché à l'activité de programme du ministère concernant les Langues officielles. Le SLO est responsable de la coordination du programme des langues officielles ; de ce fait, il coordonne

l'ensemble des activités du gouvernement du Canada en matière de langues officielles.

Le SLO est en charge de :

- définir les orientations stratégiques du programme des langues officielles,
- favoriser une action gouvernementale coordonnée,
- fournir des avis et des conseils,
- faciliter la collaboration gouvernementale,
- sensibiliser les institutions et ministères partenaires du programme des langues officielles aux engagements et priorités gouvernementales dans le cadre de leurs obligations par rapport à la Loi sur les langues officielles,
- diffuser des résultats de recherche, et
- renforcer l'imputabilité des ministères, institutions et organismes fédéraux.

Le SLO est l'organe coordonnateur de la Feuille de route pour la dualité linguistique. Dans le cadre de la gouvernance de la Feuille de route, il appuie quatre comités dans l'organisation de leurs activités : Le Comité interministériel de politique (CIP), le Comité de coordination de la recherche en langues officielles (CCRLO), le Comité interministériel de gestion des programmes de langues officielles (CIGPLO) et le Comité interministériel des sous-ministres adjoints en langues officielles (CSMALO). Le CSMALO est présidé par le sous-ministre adjoint de la Planification et des affaires ministérielles de Patrimoine canadien, mais il tient son mandat de la sous-ministre du Patrimoine Canadien. Il est chargé de conseiller sur les grandes orientations stratégiques du gouvernement, promouvoir une responsabilisation collective accrue pour ce qui est de favoriser la dualité linguistique, encourager l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail et mettre en œuvre la coordination horizontale du Programme des Langues Officielles (PLO).

En 2008, alors que le Plan d'action pour les langues officielles et son processus de reddition de comptes arrivent à échéance, le CHGRR doit être révisé pour, d'une part, améliorer le processus de reddition de comptes, et d'autre part renforcer les processus d'établissement des priorités, de réaffectation et d'alignement des initiatives pangouvernementales. Les attributions du Comité interministériels d'évaluation et du plan d'action (CIEPA), qui existait jusqu'alors, sont révisées et élargies pour donner naissance au Comité interministériel de gestion du programme

des langues officielles (CIGPLO). Le CIGPLO rend compte auprès du CSMALO, ce dernier assurant le leadership de la gestion du PLO.

2.4. La Feuille de route pour la dualité linguistique 2008-2013

Elle est un engagement politique en faveur de la dualité linguistique canadienne et fait suite au Plan d'Action 2003-2008 pour les langues officielles. Elle regroupe 15 partenaires (ministères, agences et organismes fédéraux), concerne 32 initiatives et comptabilise un financement de plus d'un milliard de dollars canadiens.

Plusieurs outils facilitent la mise en œuvre efficace de la Feuille de route ; il s'agit du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et le Cadre de responsabilisation et de coordination.

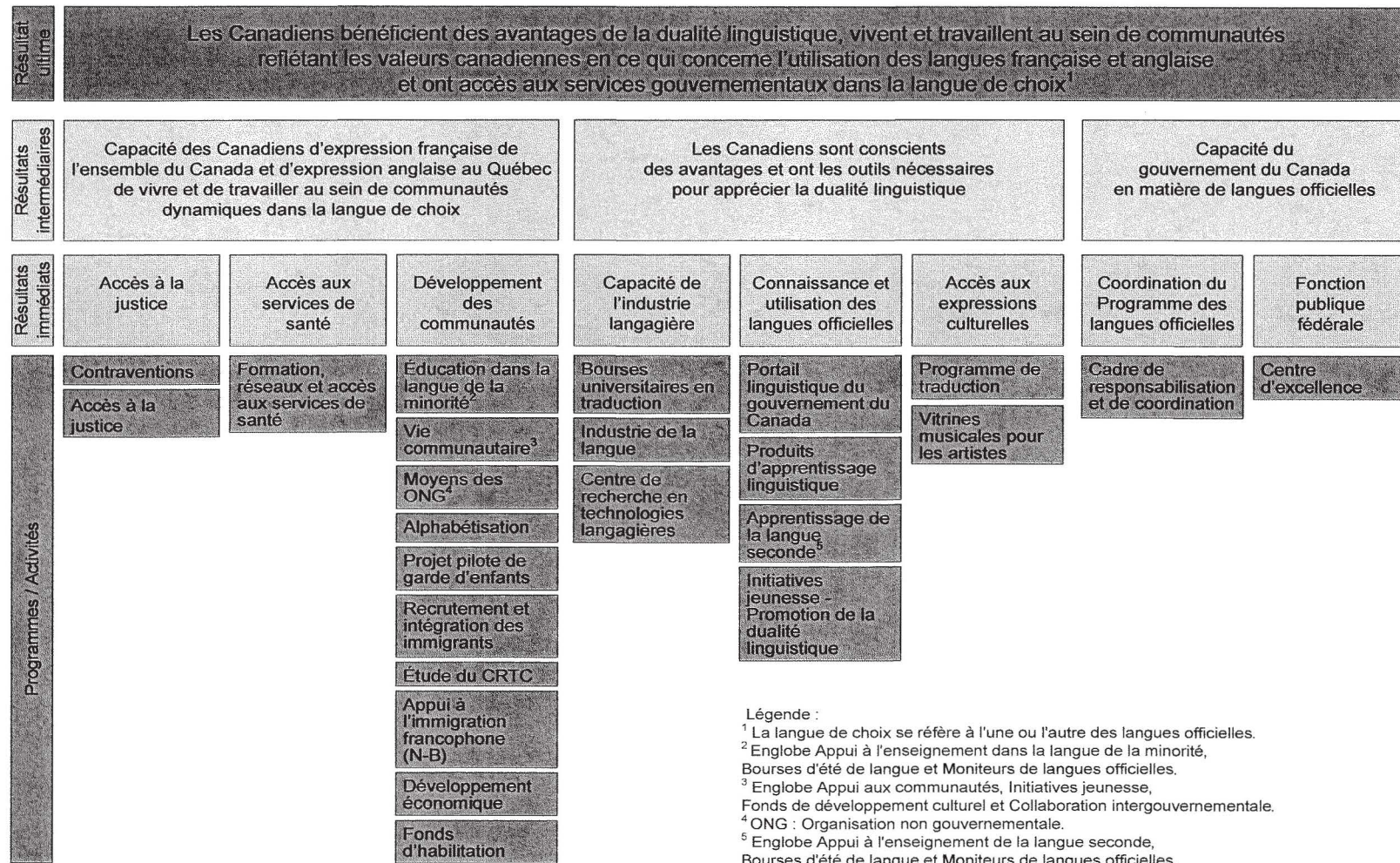


Fig. 2 : Modèle logique de la Feuille de route

2.4.1. Le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats

Le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CHGRR) est un outil de gestion qui identifie les partenaires de la Feuille de route, présente le modèle logique, la stratégie de mesure du rendement ainsi que la structure des résultats attendus. Le CHGRR décrit également :

- la structure de gouvernance de la Feuille de route (fig. 3) et le rôle des dialogues entre le gouvernement du Canada et les communautés dans la mise en œuvre de l'initiative;
- les mécanismes de gestion rigoureuse des risques et des finances; la stratégie de mesure du rendement, la stratégie de reddition de comptes et la stratégie d'évaluation.

Dans le cadre de la stratégie d'évaluation de la Feuille de route, chaque ministère et agence partenaire effectuera une évaluation sommative de ses initiatives. Ces évaluations porteront sur l'atteinte des résultats immédiats et sur la manière dont ces résultats contribuent aux résultats immédiats de la Feuille de route. Ces évaluations constitueront une importante source d'informations pour l'évaluation sommative horizontale¹.

Le CHGRR a pour objectif d'améliorer la coordination et d'assurer la mise en œuvre efficace de la Feuille de route. Il permet à tous les partenaires fédéraux de la Feuille de route de démontrer la bonne gestion qu'ils ont exercée ainsi que les résultats atteints.

¹ L'évaluation de la Feuille de route est dite horizontale car elle consiste en la mesure des résultats intermédiaire partagés par les partenaires de la Feuille de route. Elle s'appuie sur la définition d'indicateurs de performance communs aux partenaires de la Feuille de route. Elle se distingue de l'évaluation individuelle des initiatives de la Feuille de route qui s'appuie sur une stratégie d'évaluation propre aux ministères et agences. Les évaluations individuelles mesurent à la fois les résultats propres à l'initiative, les résultats immédiats, impliquant parfois plusieurs initiatives.

La structure de gouvernance de la Feuille de route

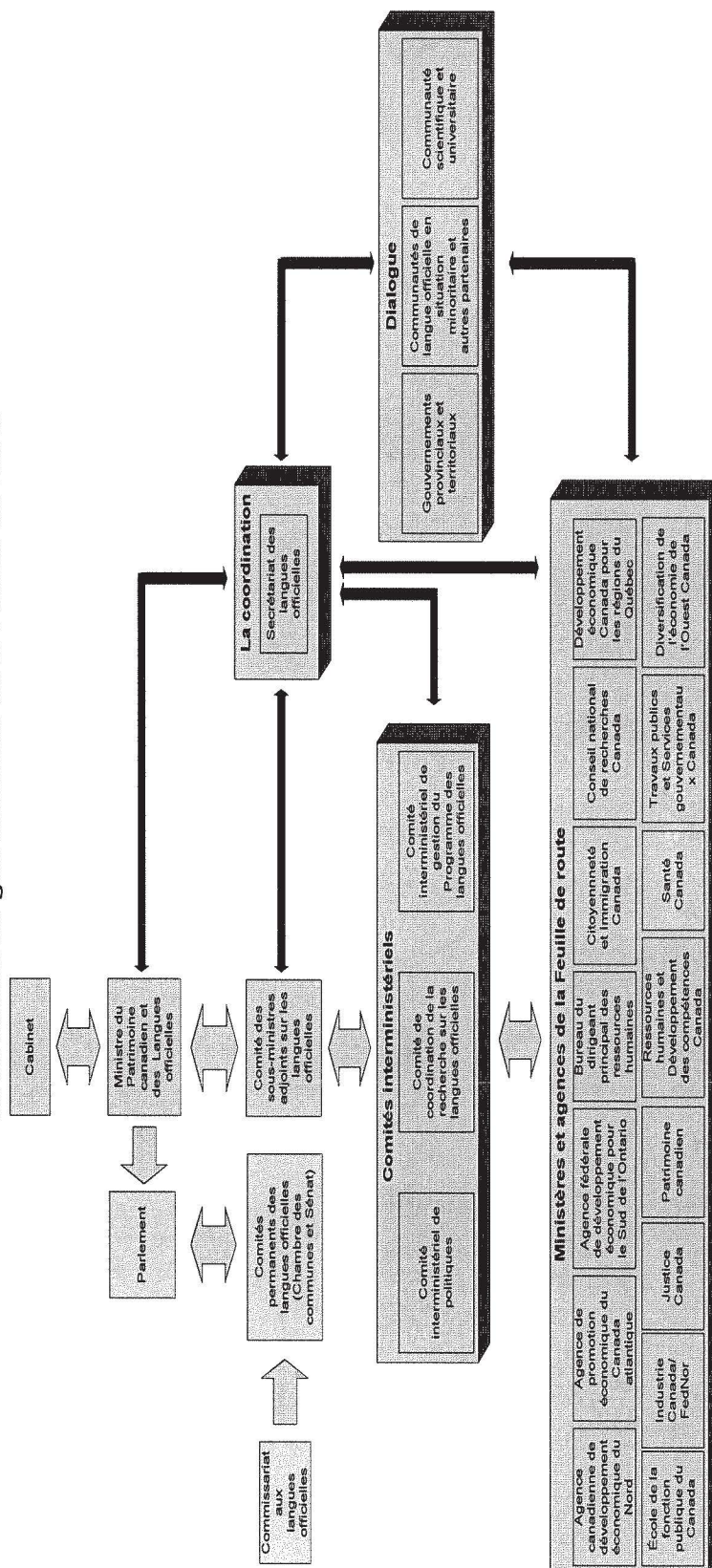


Fig.3 : Structure de gouvernance de la Feuille de route

2.4.2. Le Cadre de responsabilisation et de coordination

Pour répondre aux exigences de la gouvernance de la Feuille de route, aux attentes des communautés de langue officielle en situation minoritaire et pour être en conformité avec les changements apportés à la gouvernance des langues officielles et à la Loi sur les langues officielles, le cadre d'imputabilité et de coordination de 2003 est en cours d'ajustement pour céder la place à un nouveau cadre : le Cadre de responsabilisation et de coordination (2010)².

Le Cadre de responsabilisation et de coordination est l'initiative du SLO dans le cadre de la Feuille de route. Il est l'instrument par lequel, le SLO fournit un support aux agences et ministères impliqués en leur offrant des outils et des conseils dans la mise en œuvre de leurs initiatives. Il constitue le levier par lequel le SLO coordonne de manière horizontale l'ensemble des activités des partenaires de la Feuille de Route. En lien avec cette initiative, le SLO :

- coordonne l'ensemble du PLO en appuyant les partenaires dans la mise en œuvre de celui-ci.
- coordonne les réponses gouvernementales aux rapports des comités parlementaires ou du Commissaire aux langues officielles lorsque ceux-ci touchent plusieurs institutions ou ministères du PLO.
- encourage la coopération de l'ensemble des partenaires fédéraux, provinciaux, territoriaux, communautaires et universitaires pour l'identification des enjeux de recherche en matière de langues officielles et pour la mise en œuvre de projets de recherche complémentaires comme pour la diffusion des résultats.

Toujours dans le registre de ses responsabilités, le SLO analyse et donne des conseils sur les questions horizontales et sectorielles ayant trait aux langues officielles, entretient un dialogue continu avec les divers paliers de gouvernement et joue un rôle de facilitateur dans les relations intergouvernementales sur une base sectorielle ou horizontale.

² Le Cadre de responsabilisation et de coordination (2010) est présentement en cours d'approbation finale.

3. Recension des écrits

3.1. Gestion de l'information du gouvernement du Canada

Le Cadre de gestion de l'information du gouvernement du Canada élaboré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, présente l'information comme une ressource opérationnelle stratégique dont la gestion méthodique et rigoureuse a pour buts :

- de faciliter la prise de décision, l'élaboration de politiques et la prestation de services;
- de favoriser la transparence et la reddition de comptes;
- d'assurer l'accès à l'information et la protection de celle-ci en conformité avec la législation.

Le CGI appuie le cadre de gouvernance du gouvernement du Canada par l'amélioration de la prestation de services et de la productivité des effectifs, et par le renforcement de la reddition de comptes. Pour ce faire, il crée et fait la promotion d'un ensemble de normes et de pratiques exemplaires. Il offre au gouvernement les moyens d'accroître son intendance par la capacité de protéger et d'ajouter de la valeur à l'information dont le gouvernement a la garde.

3.2. L'évaluation de programme

3.2.1. Théorie de l'évaluation de programme

L'avènement du Nouveau Management Public dans les pays de l'OCDE au début des années 80 s'est fait dans un contexte de crise financière, d'importants déficits publics et un endettement élevé. Il s'est alors agi d'adapter au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens et dans le but d'encadrer, de

rationaliser voire de réduire les coûts³. Les processus de gestion axée sur les résultats, de reddition de compte et notamment d'évaluation des programmes publics prennent de plus en plus d'importance dans ce nouveau contexte de gestion. Depuis le Nouveau Management Public, l'évaluation fait partie intégrante du cycle de tout programme. Au sein du gouvernement du Canada et en conformité avec la Loi fédérale sur la responsabilité, tout programme de paiements de transfert doit être évalué sur une base quinquennale⁴. Il complète le suivi et la coordination du programme sans être à confondre avec ceux-ci. Alors que le suivi consiste surtout en la collecte et l'analyse de données aux fins de la gestion du programme, l'évaluation est une analyse plus profonde du programme dans sa conception, sa planification, sa mise en œuvre, ses résultats et ses impacts. Plusieurs critères sont pris en considération dans la description des types d'évaluation :

- **Les objectifs** : L'exercice évaluatif peut être mené à des fins de reddition de comptes et d'imputabilité ; on parle d'évaluation sommative. Lorsqu'il s'intègre dans un processus d'apprentissage continu, il s'agit d'une évaluation formative.
- **La portée** de l'évaluation : Elle peut s'appliquer à un programme ou à un ensemble de programmes dans un secteur d'activité,
- **Le moment** : On parle d'évaluation *ex ante* lorsque celle-ci est menée avant la mise en œuvre du programme. Elle est à distinguer de l'évaluation *ex post* qui est effectuée après la mise en œuvre du programme, ou de l'évaluation menée pendant la mise en œuvre du programme.
- **Les acteurs** : L'évaluation peut être menée par les responsables de la mise en œuvre du programme ; on parle dans ce cas d'évaluation interne. Lorsqu'elle est menée par des ressources externes on parle d'évaluation externe.

³ Anne Amar et Ludovic Berthier: Le Nouveau Management Public: Avantages et limites; Revue du RECEMAP, Numéro de décembre 2007.

⁴Présentation du Secrétariat du Conseil du Trésor sur *L'expérience fédérale en évaluation*, à la rencontre avec les intervenants en évaluation de la SQEP, 2010, p.4 [Document en ligne]
<http://www.sqep.ca/archives/presentations/Routhieranne.pdf>

La théorie de l'évaluation de programme s'articule autour de deux principales écoles de pensée : l'approche post-positiviste de l'évaluation et l'approche constructiviste.

La première, l'approche post-positiviste postule que l'évaluation possède sa propre réalité et l'indépendance entre l'objet à évaluer et l'évaluateur.

Dans sa description des modèles d'évaluation, Daniel Stufflebeam⁵ identifie six modèles dont les critères de définition s'appuient essentiellement sur les fondements de l'approche post-positiviste. Il s'agit principalement :

- Le modèle qui se concentre sur les besoins du citoyen (*consumer-oriented studies*);
- Le modèle orienté vers la prise de décision et la responsabilisation des actions publiques (*decision / accountability oriented evaluation approach*);
- Le modèle basé sur le rationnel du programme (*program theory-based evaluation*);
- Le modèle de l'analyse coûts-bénéfices (*cost-benefit analysis approach*);
- Le modèle qui s'appuie sur le jugement critique d'un expert (*criticism and connaissanceurship*);
- Le modèle qui s'appuie à la fois sur des méthodes qualitatives et quantitatives (*mixed-methods studies*) propose de recourir à plusieurs méthodes (qualitatives et quantitatives) afin d'évaluer l'efficacité d'un programme.

L'approche constructiviste, selon Daniel Stufflebeam, fait le postulat que la connaissance est une construction humaine, incertaine et constamment sujette à changement. Dans ce contexte, l'évaluateur s'appuie sur une perspective relativiste afin d'obtenir et analyser les données tout en mettant plus l'emphasis sur les spécificités. Il est présenté par Stufflebeam comme un négociateur et un partenaire dans la réalisation de l'évaluation.

Parmi les modèles de Stufflebeam qui illustre l'approche constructiviste de l'évaluation, on peut citer le modèle dit constructiviste (*constructivist evaluation*), le modèle démocratique et délibérative (*deliberative democratic evaluation*) et le

⁵ Daniel Stufflebeam : "Evaluation Models", Henry, G.T, Greene J.C. (ed), *New Directions for Evaluation*, 2001, Issue 89, p. 58.

modèle qui se concentre sur l'utilisation des résultats (*utilization-focussed evaluation*).

Tous les aspects de l'évaluation sont sélectionnés et appliqués de manière à aider les utilisateurs à obtenir de l'information relativement au programme et à utiliser à court terme les résultats de l'évaluation.

3.2.2. L'évaluation de programme au gouvernement fédéral

L'expérience du gouvernement fédéral en évaluation de programme repose sur la volonté de livrer aux Canadiens des services de qualité et d'atteindre les résultats visés à un coût raisonnable. L'approbation du Secrétariat du Conseil du Trésor de la *Politiques et normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada* (2001) constitue un outil parmi plusieurs qui lie les activités d'évaluation aux activités de gestion axées sur les résultats et établit les normes qui incorporent la discipline d'évaluation dans la pratique de gestion⁶.

Depuis l'approbation de cette politique, la fonction de l'évaluation de programme a été renforcée par plusieurs outils, tels que :

- L'adoption en 2006 de la *Loi fédérale sur la responsabilité*;
- Le *Renouvellement du système de gestion des dépenses* (SGD) en 2007;
- L'*examen de la qualité des évaluations dans les ministères et les organismes* réalisé par le SCT en 2004.

L'enjeu de la qualité des évaluations effectuées au sein du gouvernement fédéral est imposé par le contexte de besoins informationnels grandissant relativement au processus de reddition de compte et d'imputabilité. Il interroge à la fois la compétence, la méthodologie, les constatations de l'évaluateur, ainsi que la capacité de la gestion à utiliser les résultats de l'évaluation, et établit des liens entre la saine des programmes publics et les retombées au plan politique⁷.

⁶ La fonction d'évaluation au gouvernement fédéral

Site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor : <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-fra.asp> (Consulté le 7 juillet 2010).

⁷ Dans son article publié dans la Revue canadienne de l'évaluation de programme en automne 2008, Pierre-Marc Daigneault (2008 :193) présente la méta-évaluation comme l'évaluation des évaluations de programmes. Selon lui, la fonction principale de l'exercice méta-évaluatif consiste d'abord à

La *Loi fédérale sur la responsabilité* exige que les programmes de paiements soient évalués tous les cinq ans. Le Renouvellement du SGD favorise la gestion axée sur les résultats et l'optimisation des ressources. Le grand tournant dans la fonction de l'évaluation de programmes au fédéral a toutefois été favorisé par l'examen de la qualité des évaluations réalisée en 2004. Cet exercice méta-évaluatif a permis au gouvernement fédéral d'envoyer un signal clair de son engagement à l'égard de l'outil de gestion important que constitue l'évaluation de programmes.

Ces outils ont favorisé en 2009 le renouvellement de la politique sur l'évaluation.

Parmi les objectifs de la nouvelle politique, on peut compter :

- L'amélioration de la base de renseignements utilisée pour la gestion des dépenses et l'optimisation des ressources;
- La croissance de la crédibilité grâce aux normes convenues, aux outils d'évaluations flexibles et à la neutralité de la fonction d'évaluation;
- L'amélioration de la qualité en ayant en place les capacités, les personnes et les systèmes appropriés⁸.

Au Secrétariat des langues officielles, l'évaluation de programmes constitue un outil de gestion et de reddition de compte important. Dans le cadre de la mise en œuvre Feuille de route pour la dualité linguistique, l'évaluation est présente tout au long du cycle de vie de l'initiative horizontale. Ainsi plusieurs outils facilitent la mise en œuvre efficace de la Feuille de route, préparent l'élaboration du rapport sur les progrès de la Feuille de route et l'évaluation sommative horizontale de l'initiative :

- Le CHGRR et le modèle logique qui lie les activités aux résultats visés,
- Le Système de gestion de l'information sur le rendement, SGIRLO, qui structuré à partir du modèle logique de la Feuille de route et qui permet de collecter l'information sur le rendement de manière progressive,

déterminer et à contrôler la qualité. À l'instar de l'évaluation primaire, la méta-évaluation peut être réalisée à l'interne ou à l'externe de l'organisation, de manière prospective, concomitante ou rétrospective. Elle peut également utiliser une ou plusieurs méthodes et sources de données, et avoir une portée formative ou sommative.

⁸ Présentation du Secrétariat du Conseil du Trésor sur *L'expérience fédérale en évaluation* à la rencontre avec les intervenants en évaluation de la SQEP, 2010 p.12.

- La Stratégie de mesure de rendement (SMR) qui identifie les indicateurs, les responsables de la collecte de données, les dates de réalisation des cibles, les données de références, etc. La SMR est révisée de manière annuelle afin de s'adapter aux changements dans l'environnement et de favoriser la collecte de données pertinentes et objectives;
- Les rapports d'évaluation individuelle des partenaires de la Feuille de route,
- Les rapports ministériels annuels, dont les Rapports ministériels sur le rendement et les Rapports sur les plans et priorités qui constituent une source d'information sur le financement et l'atteinte des résultats de la Feuille de route.

L'objectif principal de cette gestion rigoureuse est de démontrer l'atteinte des résultats visés et la gestion efficiente des ressources. L'évaluation de la Feuille de route contribuera en outre à l'élaboration de la stratégie future du gouvernement fédéral en matière de langues officielles.

3.3. La gestion du risque

L'approche de gestion du risque de la Feuille de route s'appuie sur le Cadre de gestion intégrée du risque du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) 2001⁹.

Le modèle de gestion de risque de la Feuille de route (figure 4) permet à la fois d'identifier et d'évaluer un risque donné; et d'envisager la stratégie de l'organisation pour gérer ce risque. Il a une fonction modélisatrice et vient en appui aux analyses de scénarios et des modèles de prévision en termes de possibilités et de plans d'urgence.

D'après ce modèle, le risque est évalué en fonction de ses impacts possibles mais aussi de la probabilité qu'il survienne. Cette double analyse (probabilité / impact) permet de faire une classification qui oriente la réponse que la gestion devrait mettre en œuvre.

La gestion des risques de la Feuille de route va au-delà de la simple identification et l'évaluation des risques. En effet, elle élabore des scénarios de traitement des risques, veille à la planification et à l'implantation des traitements du risque ainsi que

⁹ La nouvelle approche du Secrétariat du Conseil du Trésor entre en vigueur le 27 août 2010.

leur suivi. En ce sens elle s'identifie à la gestion intégrée du risque telle que définit par Benoit Aubert :

« La gestion intégrée du risque peut être définie comme un processus, c'est-à-dire un ensemble d'activités coordonnées qui sont réalisées par une organisation de façon à identifier, mesurer, évaluer et modifier 1) à la fois la probabilité d'occurrence de certains événements pouvant avoir un impact sur une ou plusieurs entités et 2) l'impact de ces événements sur ces entités. »¹⁰

La gestion des risques de la Feuille de route tient compte des risques dits prévisibles. En effet, Roger Williams¹¹ identifie dans son article paru en 2004 une typologie du risque à trois composantes : les risques prévisibles qui sont connus de l'organisation, les risques pour lesquels l'organisation sait qu'il existe une grande probabilité d'occurrence, et enfin ceux dont l'occurrence est ignorée de l'organisation.

La méthodologie utilisée dans l'analyse de la gestion de risque de la Feuille de route s'articule en deux temps. Dans un premier temps, un ensemble de domaines à risques a été identifié par le Secrétariat des langues officielles dans différents domaines d'action (politiques, gouvernance, mesure de rendement, recherche, finances et ressources humaines). Ces risques se rapprochent de la première catégorie identifiée par Roger Williams. Ces risques ont été classifiés selon la probabilité d'occurrence et l'impact qu'ils peuvent avoir sur la mise en œuvre de la Feuille de route. Dans un second temps, le risque et la probabilité des risques ont été réévalués à la lumière des stratégies d'atténuation proposées. La grille d'analyse prévoit l'étude des stratégies existantes et futures, du degré d'évaluation des risques et du degré d'évaluation des risques après la mise en œuvre de la stratégie de gestion des risques.

¹⁰ Benoît Aubert, *La mesure intégrée des risques*, Montréal, Les Presses de l'université de Montréal, 2004, p. 15.

¹¹ Roger Williams et al., *Risk and quality management : What are the key issues ?* The Total Quality Management Journal, Vol. 18 No. 1, 2006, p. 67.

Les risques potentiels de la Feuille de route qui sont classés parmi ceux qui nécessitent un certain niveau d'attention, on peut citer :

- le retard dans le financement;
- la méconnaissance des rôles et des responsabilités des partenaires de la Feuille de route;
- l'incapacité à démontrer une évolution de la situation de la dualité linguistique au Canada;
- le manque de coordination dans la gestion de la mise en œuvre de l'initiative horizontale.

Impact	Mesures de gestion du risque		
Important	Niveau de gestion considérable exigé		
Modéré		Certain niveau de gestion recommandé	
Mineur			Gérer et suivre de près les risques
	Faible	Moyenne	Élevée
	Probabilité		

Fig. 4 : Catégorisation des risques en fonction de leur impact et de leur probabilité

Source : Le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 / Document interne.

3.4. La gestion par résultats

Dans le contexte actuel du nouveau management public marqué par la reddition de comptes et par l'imputabilité, la gestion par résultats est l'une des préoccupations principales des administrateurs et de leurs dirigeants politiques. Elle s'appuie sur les quatre leviers suivants identifiés par Bachir Mazouz et Jean Leclerc¹² :

- a) la capacité à comprendre : connaître l'organisation (mission, vision, cibles de résultats, ressources) et son environnement (les forces et faiblesses, les opportunités et menaces);
- b) la capacité à livrer : manager l'office, les ressources 4M+I (Men, Money, Matter, Manner, Information) et l'interface politico-administrative;
- c) la capacité à apprendre impliquant l'évaluation continue (cibles de résultats, cadre de gestion, changement), les acquis et les améliorations;
- d) la capacité à changer : adapter les stratégies, la structure, la culture organisationnelle, le style de leadership, les processus et les projets.

La connaissance des leviers de gestion par résultats décrits par Mazouz et Leclerc a été un atout dans la compréhension de la dynamique de gouvernance de la Feuille de route pour la dualité linguistique. Celle-ci repose en effet sur :

- la gestion rigoureuse des ressources et des risques; ce qui implique une bonne connaissance de l'organisation et de son environnement;
- l'apprentissage continu basé sur la mesure du rendement, la reddition de comptes, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation sommative, et enfin le partage des meilleures pratiques de gestion;
- le développement continu de politiques dont la finalité est d'adapter les stratégies, les processus et les projets au contexte économique et social. Ce développement de politiques s'effectue avec l'implication des intervenants des programmes et des communautés bénéficiaires. Les résultats en sont une meilleure connaissance des enjeux et de l'environnement dans lequel le programme est déployé, et influencent la gestion du programme.

¹² B. Mazouz, J. Leclerc : La gestion intégrée par résultats. Québec, Les Presses universitaires du Québec, 2008. p. 141.

Le recours à ce mode de gouvernance dans le cadre d'un programme impliquant plusieurs ministères et agences du gouvernement fédéral permet d'éviter le chevauchement de responsabilités, facilite l'optimisation des ressources et l'atteinte des résultats identifiés.

Telle que présentée par Mazouz et Leclerc, et à lumière de la Feuille de route, il est évident que la gestion par résultats ne repose pas uniquement sur la valeur de la gouvernance ou sur la valeur des résultats, mais qu'elle prend toute son importance dans la jonction des deux. Jean-René Bibeau résume bien la nécessaire coordination des efforts de processus et de des efforts de résultats lors du colloque annuel de la Société québécoise d'évaluation de programme :

« Dans une perspective de services publics, la notion de résultats doit prendre son sens premier dans le milieu de vie des populations [...] c'est-à-dire les résultats que [les institutions] doivent apporter aux citoyens, par leurs actions. »¹³

L'applicabilité de ce mode de gestion est favorisée par la rigueur du contexte économique mondial empreint d'incertitudes, l'organisation et l'implication grandissante des citoyens dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

4. Méthodologie

Vu l'éventail des tâches à réaliser, j'ai eu recours à différentes méthodes de travail.

Observation

Pour l'organisation des rencontres des comités interministériels, l'observation était la mieux indiquée. Elle m'a permis d'identifier rapidement les étapes de l'organisation et de se familiariser rapidement avec les exigences de la tâche.

¹³ Jean-René Bibeau : « La gestion par résultats, c'est sur le terrain de jeu des populations. Là où le mot « utilité » prend son sens magique »; *Recueil de texte ENP 7131 – Évaluation de programmes; Études de cas*; École nationale d'administration publique; session d'automne 2008; p. 7.

Revue documentaire

L'analyse de documentaire a été privilégiée en ce qui concerne la contribution au système de gestion de l'information sur le rendement en langues officielles (SGIRLO).

L'analyse de la documentation sur l'historique du projet a permis de mesurer les enjeux et les défis en lien avec le SGIRLO. Les fiches techniques décrivent la structure du système à bâtir, l'agencement de ses composantes, notamment les programmes, les indicateurs de performance, les extrants, les résultats. Elles décrivent également les processus de recherche de l'information, la création, la visualisation des fiches, la mise à jour, la suppression, le verrouillage. La vérification du fonctionnement des cas d'utilisation est une étape cruciale dans la mise en place d'une base de données d'une telle envergure, car elle permet d'identifier à l'avance des limites de la base de données, de prévenir des difficultés dans l'utilisation de cet outil et d'optimiser son rendement.

Séances de brainstorming

En appui en à l'analyse documentaire, des séances de brainstorming impliquant les personnes responsables de la mise en œuvre du SGIRLO servaient à croiser les analyses et à formuler, le cas échéant, des recommandations quant au meilleur fonctionnement possible du SGIRLO.

5. Les résultats

5.1. Les livrables

L'échéancier du stage a subi quelques ajustements en fonction de la réorientation des priorités de l'organisation, notamment en ce qui concerne la date d'élaboration du Rapport ministériel du rendement 2009-2010 et la révision de la stratégie de gestion de risques qui a été retirée des livrables à la suite d'une réorientation des priorités de l'équipe.

Les activités suivantes, énoncées dans le mandat de stage ont été réalisées avec succès :

- la coordination des comités

- la gestion du GCForums
- le suivi de la mise en œuvre du SGIRLO
- l'élaboration de la stratégie de dialogue
- l'élaboration du RMR 2009-2010.

La figure 5 illustre le niveau de réalisation du mandat¹⁴.

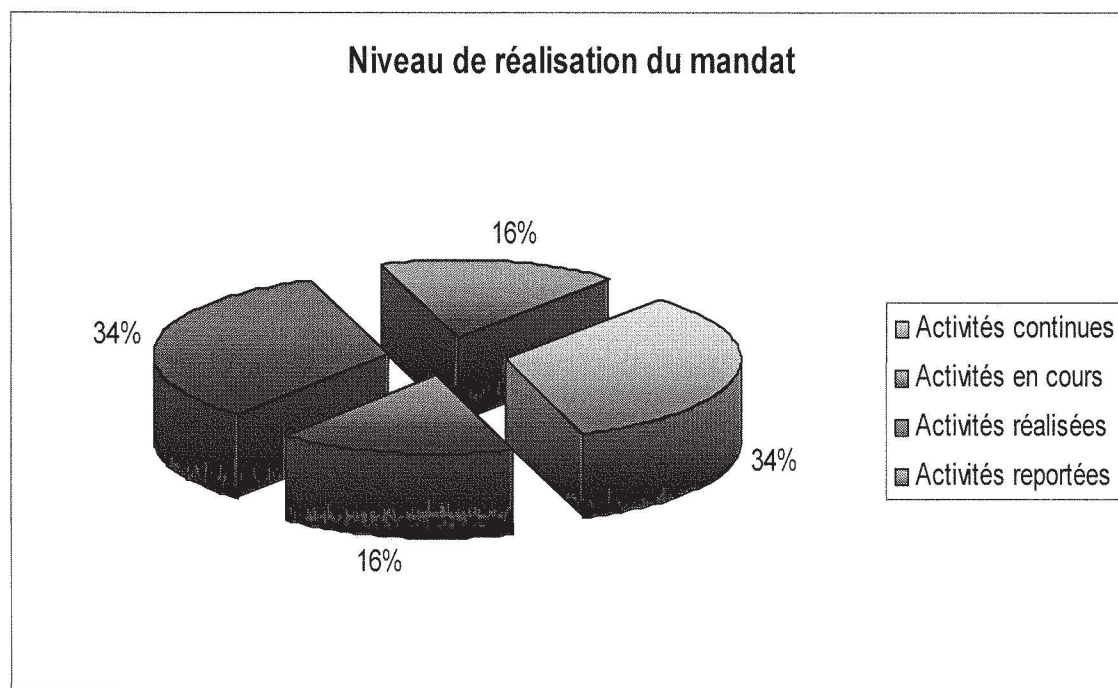


Fig. 5: Niveau de réalisation du mandat de stage

La mise en œuvre du système d'information SGIRLO est en cours. Le projet est prévu pour être complété en automne 2010. La stratégie de dialogue et le RMR ont été complétés avec succès et les documents livrés. La coordination des comités ainsi que la gestion du GCForums sont des activités continues du SLO.

Mes livrables sont en lien avec différents leviers de mise en œuvre du CHGRR (fig. 6) :

¹⁴ Les activités du stage ont été classées selon qu'elles sont complètement réalisées, débutées, toujours en cours de réalisation ou simplement des activités récurrentes ou continues. Pour chaque catégorie, le niveau de réalisation est obtenu à partir de la division du nombre d'activités correspondant par le nombre total des activités désignées dans le mandat de stage. Le résultat est multiplié par cent pour obtenir le pourcentage.

- la gestion du GCForums et le suivi de la mise en œuvre du SGIRLO participent du suivi de la mise en œuvre de la Feuille de route et notamment la gestion rigoureuse des ressources;
- le RMR relève de la reddition des comptes; et
- la coordination des comités et la stratégie de dialogue participent de la gouvernance du CHGRR, et plus concrètement la mise en œuvre de la politique et les ajustements éventuels, la réflexion sur les stratégies futures en matière de langues officielles.

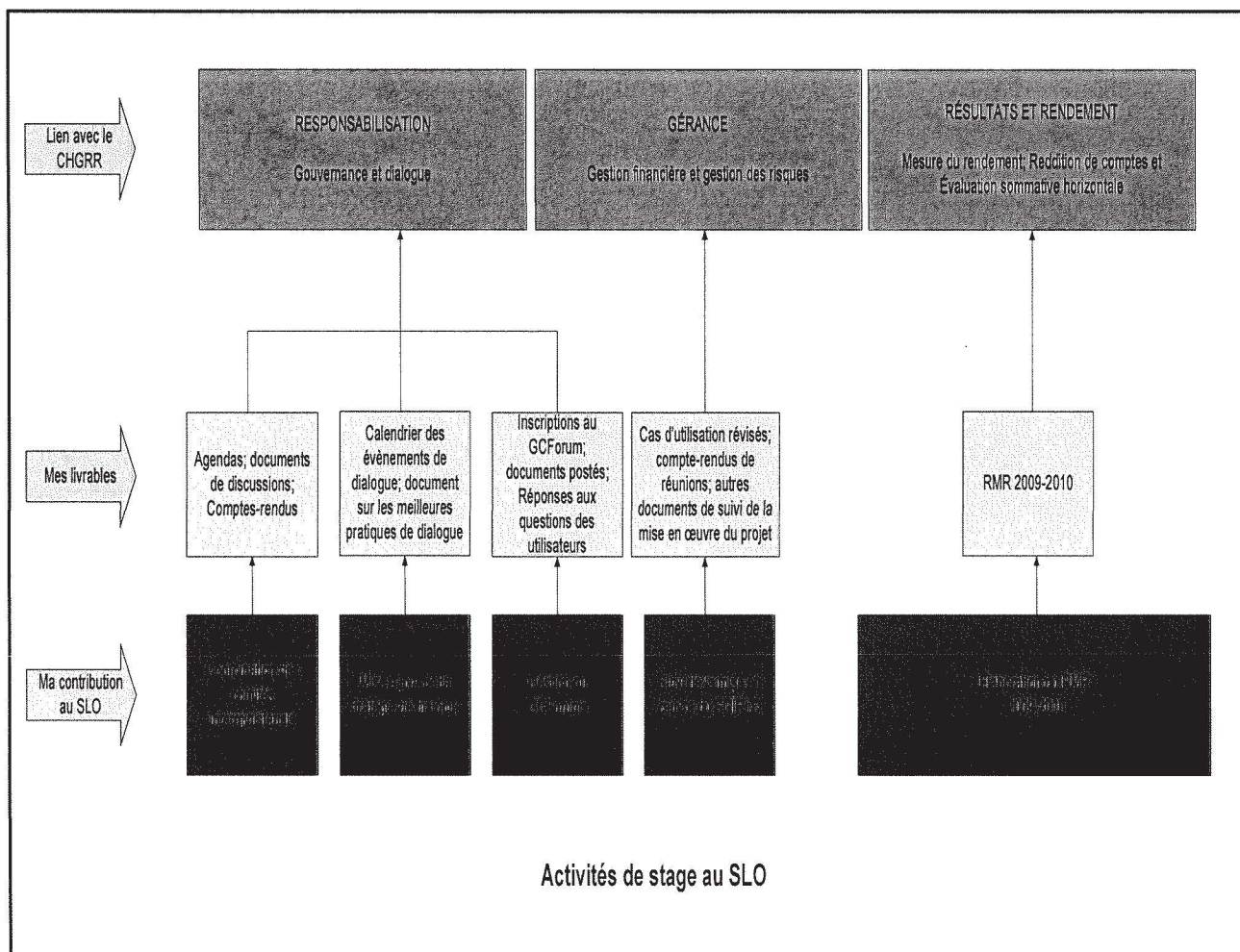


Fig. 6 Activités de stage au Secrétariat des langues officielles

La coordination des comités

Au terme du stage, 12 réunions des comités interministériels (CIGPLO et CSMALO) ont été organisées. Mes responsabilités en ce qui concerne l'organisation des réunions des comités incluaient les tâches suivantes :

- vérifier la disponibilité des présidents de séance pour chacun des deux comités,
- élaborer l'ordre du jour des réunions,
- préparer de documents qui feront l'objet de discussion ou de décision
- rédiger les comptes-rendus.

L'enjeu majeur dans l'organisation des comités était de s'assurer que les 15 ministères et organismes fédéraux invités aient à leur disposition les documents permettant d'orienter les discussions stratégiques sur la mise en œuvre de la Feuille de route et faire au besoin les ajustements nécessaires. Pour ce faire, il fallait s'assurer de présenter des documents de qualité, de manière opportune et faciliter le partage de l'information.

La responsabilité d'organiser ces comités m'a permis d'être au cœur de la mise en œuvre de la Feuille de route et de connaître les enjeux liés à la gouvernance des langues officielles, notamment les différents niveaux de responsabilité engagés dans la mise en œuvre d'initiative horizontale comme la Feuille de route, les processus de reddition de comptes et d'approbation.

La gestion du GCForums

La gestion du projet-pilote du GC Forums est en mode continu; il s'agit de gérer l'accessibilité de l'information pour les membres inscrits de manière à faciliter l'échange d'information sur la mise en œuvre de la Feuille de route.

En lien avec cet outil de partage de l'information, j'ai géré l'accès à la plateforme électronique de partage de l'information et l'affichage de documents relatifs au programme des langues officielles.

Le suivi de la mise du SGIRLO

Le suivi de la mise en œuvre du système de gestion de l'information SGIRLO a porté dans un premier temps sur la planification du projet et dans un deuxième temps sur le développement du système.

La phase de planification a consisté à la révision des cas d'utilisation élaborés par les services informatiques du Patrimoine canadien, de formuler des recommandations lorsque les cas d'utilisation étaient peu conformes aux exigences liées à l'exploitation future du système. J'ai enfin documenté la progression du projet sur le SGIRLO afin de faciliter la prise de décision par la haute gestion sur les engagements financiers du SLO relativement au projet. La phase de planification est complétée à 80%. La prochaine étape de la planification, touchera à l'élaboration des cas d'utilisations relatifs à la production des rapports.

En ce qui concerne la phase de développement, j'ai agi, tout comme pour la planification du système, à titre d'intermédiaire entre la direction du SLO et l'équipe de développement

La mise à jour de la stratégie de dialogue et consultation

Afin de planifier et organiser de manière efficace les discussions entre les communautés de langues officielles en situation minoritaire et les partenaires de la Feuille de route, j'ai mis à jour le calendrier des événements de dialogue comptant environ une centaine d'événements de dialogue pour l'année 2010. J'ai également préparé un document recensant les meilleures pratiques.

Ces documents ont permis 15 institutions fédérales de la Feuille de route d'identifier les secteurs sur lesquelles les discussions porteront en 2010 et les groupes cibles invités à ces événements afin de dégager à l'avance une tendance des préoccupations et des défis de l'heure.

Le Rapport ministériel sur le rendement 2009-2010

Dans le cadre de l'élaboration du RMR, j'ai préparé les gabarits de collecte de l'information, envoyé la demande aux partenaires de la Feuille, compilé l'information et vérifié la conformité avec les documents officiels produits antérieurement. J'ai enfin acheminé le document finalisé à la direction de la Planification stratégique du Patrimoine canadien.

Les tâches ponctuelles

En plus de ma contribution aux livrables susmentionnés, mon mandataire m'a sollicité pour des tâches ponctuelles en lien avec le mandat du SLO. La plupart de ces tâches étaient liées au rôle d'appui que le SLO assure auprès du ministre responsable des Langues officielles; elles concernaient la recherche documentaire; et la production de documents divers tels que les plans de travail annuels des comités interministériels.

J'ai également contribué à l'élaboration du premier chapitre du rapport sur les progrès de la Feuille de route. Ce chapitre présente la planification de l'initiative, notamment la description de la Feuille de route, ses outils de gestion, la gouvernance et les communications.

5.2. Leçons apprises

Mon stage au SLO m'a permis d'expérimenter le passage de la connaissance théorique académique à la pratique de la gestion des programmes publics, notamment : l'analyse de politiques, la coordination de programme, ainsi que la planification de l'évaluation de programme. Ce stage a également été l'occasion de mieux saisir l'importance de la communication et la gestion de l'information, et de veiller à préserver et transmettre l'héritage organisationnel, notamment dans le cas de départ d'employés.

Par ailleurs, j'ai eu l'opportunité de vivre un changement structurel au ministère du Patrimoine et les implications que cela suppose en termes d'affectation des ressources humaines, d'orientations stratégiques à redéfinir et de relations de pouvoir formel et informel à établir. Des enjeux ont émergé concernant le statut et la mission de l'organisation ainsi que d'autres plus personnels notamment en termes d'opportunités à saisir et de défis à relever par les individus.

Conclusion

L'implication aux activités du SLO m'a offert l'opportunité d'expérimenter la gestion d'un programme public à différentes étapes de son cycle : la planification, la mise en œuvre et la coordination du programme, et la planification de l'évaluation sommative. La gestion rigoureuse de la Feuille de route ainsi que l'évaluation sommative de l'initiative contribuent au processus d'optimisation des ressources, de reddition de comptes et d'imputabilité.

Les efforts des partenaires de la Feuille de route en vue d'atteindre les résultats visés sont appuyés par des outils tels que le CHGRR, le Cadre de coordination et de responsabilisation, la Stratégie de mesure du rendement. La mise à jour annuelle de la SMR témoigne des efforts coordonnés des partenaires de la Feuille de route, afin d'aligner la mise en œuvre de l'initiative à son environnement et de rassembler les conditions d'une mesure de performance objective et pertinente.

L'organisation des comités interministériels, la coordination du RMR et la révision de la SMR ont montré comment, en étant individuellement responsable de leur initiative, les partenaires sont solidairement engagés dans la mise en œuvre et l'atteinte des résultats d'une initiative horizontale : la Feuille de route pour la dualité linguistique.

Mon arrivée au SLO, presque à mi-parcours de la Feuille de route m'a permis de me familiariser avec les responsabilités de la haute gestion relativement à la gestion de l'information, les défis des stratégies de communication, ainsi que la reddition de comptes et l'amorce de la réflexion sur une nouvelle stratégie gouvernementale pour les langues officielles.

Liste des acronymes

CCRLO	Comité de coordination de la recherche sur les langues officielles
CIGPLO	Comité interministériel de gestion du Programme des langues officielles
CIP	Comité interministériel de politiques
CSMALO	Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles
CHGRR	Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
FdR	Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir
PLO	Programme des langues officielles
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
SGIRLO	Système de gestion de l'information sur le rendement en langues officielles
SLO	Secrétariat des langues officielles

Bibliographie

- AMAR, Anne et Ludovic Berthier (2007): „Le Nouveau Management Public: Avantages et limites“ ; Revue du RECEMAP, Numéro de décembre 2007, 13p. [En ligne]
http://www.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf (Consulté le 17 août 2010)
- AUBERT, Benoît A., Bernard, Jean-Grégoire (2004) : La mesure intégrée du risque dans les organisations, Montréal, Les Presse de l'Université de Montréal, 523p.
- AZZI, Corry F. and James C. Cox, “Equity and efficiency in evaluation of public programs”, *The Quaterly Journal of Economics*, Vol. 88, No. 1 (Feb., 1974), pp. 158-165
- BIBEAU, Jean-René (2008): « La gestion par résultats, c’est sur le terrain de jeu des populations. Là où le mot « utilité » prend son sens magique »; *Recueil de texte ENP 7131 – Évaluation de programmes; Études de cas*; École nationale d’administration publique; session d’automne 2008; 7p.
- CANADA. Cadre d’imputabilité et de coordination en langues officielles du Plan d’action sur les langues officielles [En ligne]
http://epe.lac-bac.gc.ca/100/205/301/pco-bcp/website/06-07-27/www.pco-bcp.gc.ca/olo/default.asp@language=e&page=action&doc=annexa_f.htm
(Consulté le 19 juillet 2010)
- CANADA. Cadre de gestion intégrée du risque (2009) du Secrétariat du Conseil du Trésor [En ligne]
<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12254§ion=text> (Consulté le 19 juillet 2010)
- CANADA. Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la Feuille de route pour la dualité linguistique; Document interne et version publique [en ligne]
<http://www.pch.gc.ca/pgm/slo-ols/pubs/08-13hrmaf/08-13hrmaf-fra.pdf>
(Consulté le 19 juillet 2010)
- CANADA. Secrétariat du Conseil du Trésor : La fonction d’évaluation au gouvernement du Canada [En ligne] <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-fra.asp> (consulté le 7 juillet 2010).
- CANADA. Présentation du Centre d’Excellence (Secrétariat du Conseil du Trésor) sur *L’expérience fédérale en évaluation* à la rencontre avec les intervenants en évaluation de la SQEP [En ligne]

<http://www.sqep.ca/archives/presentations/Routhieranne.pdf> (Consulté le 19 juillet 2010)

- DAIGNEAULT, Pierre-Marc (2008) : « L'examen de la qualité des évaluations fédérales : une méta-évaluation réussie ? », *Revue canadienne de l'évaluation de programme* en automne 2008, vol. 23, no 2, Automne 2008, pages 191-224.
- KRANE, Dale (2001): « Disorderly progress on the frontiers of policy evaluation », *International Journal of public administration*, Vol. 24 (1), pp.95-123.
- MAZOUZ, Bachir, LECLERC, Jean (2008) : La gestion intégrée par résultats. Québec, Presses universitaires du Québec; 440p.
- WILLIAMS, Roger, Boudewijn Bertsch, Barrie Dale, Ton van der Wiele, Jos van Iwaarden, Mark Smith, Rolf Visser (2006): „Quality and risk management: what are the key issues?“ *The TQM Magazine*, Vol. 18 No. 1, pp. 67-86.
- STUFFLEBEAM, Daniel L. (2001): "Evaluation Models", Henry, G.T, Greene J.C. (ed), *New Directions for Evaluation*, Issue 89 : pp. 7-98.