

## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	iii
1. INTRODUCTION.....	1
2. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION .....	2
3. MANDAT DU STAGE .....	4
4. MÉTHODOLOGIE.....	6
4.1 Sélection d'un modèle.....	6
4.2 Recensement des écrits .....	6
4.3 Consultations.....	7
4.4 Processus itératif .....	8
5. DISCUSSION ET CONSIDÉRATIONS.....	9
5.1 Ampleur et complexité de l'évaluation.....	9
5.2 Place de l'ASPC dans l'évaluation .....	10
5.3 Horizontalité de l'évaluation.....	10
6. CONCLUSION .....	11
7. RÉFÉRENCES.....	12
8. ANNEXE .....	13

08 AOUT 2013

## **SYNTHÈSE**

### **Problématique**

Afin de se conformer à la Politique en matière d'évaluation du Gouvernement du Canada présentée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en 2009, l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), comme la plupart des ministères et agences du gouvernement du Canada, doit avoir évalué toutes les dépenses directes de ses programmes d'ici 2014. Ces évaluations sont effectuées par l'équipe des services d'évaluation de l'ASPC selon un plan quinquennal. L'une des évaluations prévues à ce plan est celle de l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF), une initiative horizontale (impliquant plusieurs ministères). Compte tenu du rôle de l'ASPC en tant que secrétariat et administrateur de l'ILVF ainsi que des éléments contextuels mentionnés, l'ASPC se devait de mener l'évaluation de ce programme. L'équipe des services d'évaluation a donc entrepris la planification de l'évaluation de l'ILVF en élaborant un cadre d'évaluation pour cette initiative. Le rapport final de cette évaluation est planifié être complété le 31 mars 2012.

### **Méthodologie**

Une approche analytique a été employée lors du recensement des écrits permettant de saisir l'essence du programme et son historique. La phase de rédaction du cadre d'évaluation, période nécessitant l'intégration des connaissances dans un tout cohérent tant sur le plan de la narration du programme que sur le plan de la gestion de projet, revêt également un aspect analytique. De plus, la méthodologie inclut une portion participative en faisant appel à de multiples consultations avec des personnes clés dans le processus d'évaluation de l'ILVF. La série de consultations, en faisant surgir de nouvelles sources d'information à explorer, met en évidence l'aspect itératif du processus de recherche prenant fin lorsqu'une saturation théorique est atteinte.

## **Conclusion**

Au terme de ce stage, certaines réflexions sur l'utilisation du produit final se sont dégagées. La principale conclusion est que tout document produit, peu importe son niveau d'utilisation, demeure une partie de la mémoire organisationnelle et conserve un potentiel de transfert de connaissances. Par exemple, advenant le cas où le cadre d'évaluation de l'Initiative ne serait pas mise en œuvre tel quel, les connaissances acquises lors du processus de recherche, de recension des documents et de consultation demeureraient et laisseraient derrière elles un modèle tangible et utilisable de cadre pour les futures évaluations horizontales à l'ASPC.

## 1. INTRODUCTION

Au cours de mes études à l'ENAP, j'ai acquis de nombreuses connaissances : certaines étaient conceptuelles (comment effectuer une recherche rigoureuse en sciences sociales? Comment le gouvernement est-il organisé et comment fonctionne-t-il?), d'autres étaient techniques (méthodes statistiques, de gestion par résultats et de gestion de projets, par exemple). Ces connaissances pouvaient aussi être au plan du management, comme lorsqu'on tente de déterminer ce qui différencie un bon gestionnaire d'un excellent, ou encore au niveau de la cognition analytique, tel que lorsqu'on apprend comment agir en tant que consultant en organisation ou comment mesurer l'impact d'un programme gouvernemental dans la société.

Mais au fond, mon séjour à l'ENAP m'a surtout permis d'acquérir des connaissances réelles sur le terrain. Par exemple, j'ai appris qu'il y a, dans le secteur public (comme ailleurs, j'en suis persuadée), des impondérables qui peuvent affecter le déroulement d'un projet : coupures de fonds, demandes impromptues provenant de la haute gestion, changement dans les échéanciers, réalignement des priorités gouvernementales ou ministérielles, etc. Ces apprentissages réalisés au cours de mon stage m'ont permis de mieux comprendre la réalité gouvernementale et de modifier ma façon d'aborder les projets afin d'assurer une meilleure cohésion avec mon équipe de travail.

Voici donc le cheminement menant à cette étape ultime me permettant l'obtention de la maîtrise en administration publique pour analyste en évaluation de programme mais, plus encore, l'accès à la profession d'évaluatrice.

## **2. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION**

L'Agence de la santé publique du Canada (ASPC) a été créée en septembre 2004 à la suite de la crise du SRAS de 2003 qui avait coûté la vie à une quarantaine de Torontois (Borgundvaag et autres, 2004). Jusqu'alors une Direction générale de Santé Canada, l'ASPC devint une entité à part entière se rapportant au Ministre de la Santé.

Le mandat de l'Agence est multiple. Il est constitué de la promotion de la santé, de la prévention et de l'intervention en situation d'urgence en matière de santé publique, ainsi que de la prévention et du contrôle des maladies infectieuses, des blessures et des maladies chroniques. De plus, l'ASPC est responsable de la diffusion et de l'intégration des connaissances en santé publique tant à l'échelle nationale qu'internationale (ASPC, 2011).

Dans cette lignée ainsi qu'afin de se conformer à la Politique en matière d'évaluation du Gouvernement du Canada présentée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en 2009, l'ASPC (comme la plupart des ministères et agences du gouvernement du Canada) doit avoir évalué toutes les dépenses directes de ses programmes d'ici 2014 (SCT, 2009). Ce rôle revient à l'équipe des services d'évaluation de l'ASPC depuis que la fonction d'évaluation à l'Agence a été centralisée en 2010, faisant passer celle-ci des secteurs de programmes à un service corporatif. Les évaluations des dépenses directes des programmes de l'ASPC sont effectuées selon un plan quinquennal approuvé par le comité départemental d'évaluation et soumis au SCT.

L'une des évaluations prévues à ce plan est celle de l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF), une initiative horizontale (impliquant plusieurs ministères). Compte tenu du rôle de l'ASPC en tant que secrétariat et administrateur de l'ILVF ainsi que des éléments contextuels mentionnés, l'ASPC se devait de mener l'évaluation de ce programme. L'équipe des services d'évaluation a donc entrepris la planification de l'évaluation de l'ILVF en élaborant un cadre d'évaluation pour cette

initiative. Le rapport final de cette évaluation est planifié être complété le 31 mars 2012.

### 3. MANDAT DU STAGE

Ce stage à l'ASPC répond au besoin mentionné d'élaborer un cadre d'évaluation pour une initiative horizontale devant être évaluée au cours de l'année financière 2011-2012. Il s'agit d'une étape cruciale dans le processus normal de planification d'une évaluation. Les services d'évaluation de l'ASPC estimaient avoir besoin d'un(e) étudiant(e) co-op pour compléter cette tâche.

Sous la supervision d'un gestionnaire d'évaluation de l'Agence, ma tâche était d'offrir un support analytique au cours de l'élaboration collective du cadre d'évaluation de l'ILVF, incluant la planification du projet, la sélection du modèle de cadre, le recensement des écrits, ainsi que la consultation de certaines parties prenantes. Cette dernière étape s'est d'ailleurs avéré une partie cruciale de la détermination de l'envergure de l'évaluation. En ce qui a trait au stage, il me fallait participer activement<sup>1</sup> à la création du cadre d'évaluation de l'ILVF en me basant sur un gabarit-type développé par des analystes des services d'évaluation. De plus, la démarche du cadre d'évaluation devait s'effectuer en partenariat avec le personnel du programme d'ILVF à l'Agence (travaillant au sein de l'Unité de prévention de la violence familiale) ainsi que d'autres parties prenantes (la haute direction, par exemple) afin d'assurer que le cadre (et donc éventuellement le rapport d'évaluation) rejoigne leurs attentes en matière d'étude approfondie de l'Initiative.

Au cours du stage, il était aussi important de garder en tête que le principal utilisateur du cadre d'évaluation est l'équipe des services d'évaluation de l'ASPC pour qui la réalisation du cadre signifiait la finalisation de l'étape principale de planification de l'évaluation de l'ILVF. Il est à noter que le cadre d'évaluation résultant de cet

---

<sup>1</sup> Le concept de participation active est employé ici pour souligner l'aspect collectif et la démarche participative employés par les membres de l'équipe des services d'évaluation de l'ASPC travaillant sur l'évaluation de l'ILVF. Il est important de noter que le produit final du stage, c'est-à-dire le cadre d'évaluation qui est présenté en annexe du présent rapport, représente les efforts des quatre membres de l'équipe d'évaluation de l'ILVF.

exercice permet aussi en partie de mener cette évaluation à terme et peut mener à l'amélioration du programme tant dans son administration que dans la livraison de ses services aux populations cibles. En ce sens, un utilisateur secondaire du cadre (par l'entremise du produit final de l'évaluation) est l'équipe de haute gestion de l'ASPC qui, en plus de voir le rapport final d'évaluation comme un pas de plus en vue de se conformer aux politiques et directives du SCT, voit celui-ci comme un outil permettant une gestion améliorée des activités de l'Agence. La réalisation d'un tel rapport permet aussi d'améliorer la cote établie au cours du processus annuel d'évaluation basé sur le cadre de responsabilisation de gestion du SCT.

## **4. MÉTHODOLOGIE**

Afin de réaliser le mandat mentionné ci-haut, diverses approches méthodologiques ont été employées. De plus, la méthode utilisée a été à la fois de nature analytique et participative. L'aspect analytique s'est manifesté lors du recensement des écrits permettant de véritablement saisir l'essence du programme et son historique, ainsi que pendant la phase de rédaction du cadre d'évaluation, car il s'agissait de mettre toutes les informations dans un tout cohérent tant sur le plan de la narration du programme que sur le plan de la gestion de projet. L'approche participative a été utilisée principalement au cours de consultations avec des joueurs clé dans le processus d'évaluation de l'ILVF.

### **4.1 Sélection d'un modèle**

Avant de se familiariser avec le programme à évaluer, il a fallu sélectionner le type de cadre d'évaluation qui serait utilisé. Pour ce faire, il a été suggéré d'adopter le gabarit utilisé pour une autre évaluation faite par les services d'évaluation à l'ASPC, ce qui fut fait. Ce gabarit a été retenu car : 1) il avait été développé par des analystes des services d'évaluation à l'ASPC; 2) il répondait aux besoins organisationnels de l'équipe; 3) il était cohérent et aligné avec la façon de réfléchir et de travailler des membres des services d'évaluation et finalement; 4) il collait avec leur vision du processus de conception d'une évaluation. Le modèle a été modifié pour correspondre à la réalité d'une évaluation de nature horizontale.

### **4.2 Recensement des écrits**

Une fois le type de cadre arrêté, il a fallu se documenter afin de bien comprendre la raison d'être et le fonctionnement du programme à évaluer. Le recensement des écrits a constitué une étape cruciale permettant d'établir les fondements et la théorie d'intervention du programme, laquelle a été par la suite reprise en quasi-totalité dans la section de contexte du rapport final d'évaluation. C'est aussi partiellement à cette

étape que l'étendue du projet d'évaluation a été établie. Ce choix s'est cristallisé au cours de consultations avec des parties prenantes du projet.

Afin d'élaborer un cadre d'évaluation, il est primordial de posséder une bonne compréhension des théories d'évaluation, que ce soit en lien avec le concept du modèle logique ou celui d'attribution des résultats, par exemple. Bien que diverses ressources comme *Standards of Practice for Survey & Evaluation Services* (2011) du Alberta Health Services ou l'ouvrage de Dagenais et Ridde intitulé *Approches et pratiques en évaluation de programme* (2009) auraient pu être employées, l'équipe d'évaluation de l'ILVF a plutôt misé sur le haut niveau de connaissances en évaluation et sur l'expertise de terrain existant au sein de l'équipe.

#### **4.3 Consultations**

L'aspect participatif du projet s'est aussi concrétisé au moment de la validation du contexte du programme (pour s'assurer que la portion narrative du cadre d'évaluation avait bien été comprise et synthétisée) lorsque les services d'évaluation ont rencontré des parties prenantes du projet. En effet, des consultations avec deux groupes d'intervenants ont eu lieu pendant cette phase. La première rencontre a été effectuée au mois d'avril entre les membres de l'équipe des services d'évaluation travaillant sur le projet de l'ILVF et le personnel de l'Unité de prévention de la violence familiale à l'ASPC, incluant le directeur de cette unité. Cette rencontre informelle a permis de tisser des liens avec le personnel du programme et d'établir une relation de confiance permettant par la suite un accès plus aisé aux documents nécessaires à l'analyse et au recensement des écrits, en plus d'obtenir une meilleure compréhension du fonctionnement et des enjeux internes de cette Initiative. La seconde rencontre, de nature formelle cette fois-ci, a eu lieu peu de temps après la première et avait pour but de jauger les attentes de la sous-ministre adjointe responsable de l'ILVF à l'Agence en ce qui a trait à l'étendue de l'évaluation de l'Initiative.

Pendant ce stage, des consultations au sein de l'équipe d'évaluation ont aussi eu lieu afin de maximiser le partage des connaissances techniques et pratiques de tous. Cette approche a été adoptée entre autres dans le but de confirmer certains détails du cadre tels que l'approbation du nouvel aspect visuel du modèle logique du programme et celle de la méthodologie d'évaluation proposée. Au cours de ces consultations internes, une synergie s'est créée, permettant d'obtenir un résultat collectif de qualité supérieure à celui obtenu si chaque analyste avait travaillé sur cette évaluation de façon individuelle. Le cadre d'évaluation représente ainsi un effort collectif pour lequel tous les membres des services d'évaluation ayant travaillé au projet d'évaluation de l'ILVF devraient être reconnus.

#### **4.4 Processus itératif**

La série de consultations servant à orienter l'équipe des services d'évaluation dans la bonne voie pour l'élaboration du cadre d'évaluation de l'ILVF a fait surgir de nouvelles sources d'information à explorer. En ce sens, les activités de recensement des écrits et de consultation revêtent la forme d'un processus itératif prenant fin lorsqu'une saturation théorique est atteinte, c'est-à-dire au moment où les nouvelles informations recueillies n'ajoutent plus au corpus déjà en main.

## 5. DISCUSSION ET CONSIDÉRATIONS

Au cours du stage, divers enjeux opérationnels et interministériels sont survenus et ont mené à de multiples considérations lors de l'élaboration du cadre d'évaluation; en voici quelques exemples.

### 5.1 Ampleur et complexité de l'évaluation

Au début de l'élaboration du cadre d'évaluation, un des premiers aspects que l'équipe des services d'évaluation a considéré était la détermination de la taille de l'évaluation. En effet, selon l'ébauche des lignes directrices en matière d'évaluation des initiatives horizontales élaborée pour le SCT, les évaluations d'initiatives horizontales sont catégorisées selon une échelle allant de basse complexité à haute complexité (GCS, 2011). Selon ce document, les critères servant à effectuer la catégorisation comprennent le niveau d'importance stratégique par rapport au mandat du ministère, le nombre de ministères impliqués et le niveau d'engagement des ministères dans les activités de l'initiative dont il est question.

En ce qui a trait à l'ILVF, celle-ci tombe difficilement dans une des catégories existantes. En effet, elle tend vers la basse complexité à cause : 1) du faible niveau d'importance stratégique que l'Initiative revêt aux yeux des ministères impliqués (car les mandats individuels des ministères ne sont pas directement liés aux résultats attendus de l'ILVF) et; 2) du partage des résultats attendus qui sont de très haut niveau et qui mènent à un plus faible niveau d'engagement des ministères dans la mise en œuvre des activités de l'Initiative (tel que défini dans le document-ébauche élaboré pour le SCT). Toutefois, l'ILVF implique un total de 15 ministères, ce qui place l'Initiative dans la catégorie des évaluations de haute complexité, la limite inférieure de cette catégorie étant de huit ministères (GCS, 2011).

En fin de compte, il a été décidé que les services d'évaluation de l'ASPC allaient considérer cette évaluation comme étant de basse complexité car seul le nombre de

ministères participants faisait pencher la balance dans la direction opposée. De plus, dans le cas de l'ILVF, le budget annuel alloué à l'Initiative (7 millions \$) et distribué entre sept ministères contribue au faible niveau d'importance stratégique de celle-ci dans les ministères participants. La détermination de ce niveau de complexité d'évaluation a permis l'élaboration d'un cadre d'évaluation reflétant cette réalité.

### **5.2 Place de l'ASPC dans l'évaluation**

Divers ajustements récents (changements de structure organisationnelle à l'ASPC, modification des services offerts à la population, etc.) dans le mandat de l'Initiative avaient embrouillé la compréhension de l'organisation structurelle de l'ILVF auprès des services d'évaluation de l'Agence. Toutefois, les consultations qui ont eu lieu pendant la période d'élaboration du cadre d'évaluation ont permis à l'équipe d'évaluation de confirmer le rôle central de l'ASPC dans le contexte de l'Initiative.

### **5.3 Horizontalité de l'évaluation**

Finalement, pendant la phase de détermination de l'ampleur de l'évaluation et à la suite d'un premier survol de la documentation portant sur l'ILVF, il a été observé que certains ministères participant à l'Initiative avaient déjà entamé l'évaluation de leur portion des activités en lien avec la violence familiale. Ceci a mené l'équipe d'évaluation à reconsidérer l'horizontalité de l'évaluation de l'ASPC et à engager une conversation supplémentaire avec la haute gestion. En date de la fin du stage, il n'avait pas encore été décidé quelle forme prendrait l'évaluation de l'ILVF.

## 6. CONCLUSION

Au terme de ce stage, certaines réflexions sur l'utilisation du produit final se dégagent. Tout d'abord, un facteur à prendre en compte dans l'utilisation du cadre d'évaluation développé (annexé au présent rapport) est la version finale des lignes directrices en matière d'évaluation des initiatives horizontales émises par le Secrétariat du Conseil du Trésor. En effet, si celles-ci devaient varier drastiquement de la version préliminaire sur laquelle les services d'évaluation de l'ASPC s'étaient basés pour élaborer le cadre d'évaluation de l'ILVF, il faudrait retourner à la planche à dessin et apporter les modifications nécessaires.

De plus, à la suite de la finalisation du cadre d'évaluation de l'ILVF, les discussions entre la haute gestion de l'ASPC et la direction des services d'évaluation ont continué. Bien qu'il soit possible que le cadre tel qu'élaboré ne représente pas exactement la structure ou l'orientation du rapport final d'évaluation (particulièrement compte tenu de la nature évolutive des cadres d'évaluation), le processus de création du cadre fut informatif en soi. Au cours de cette démarche, j'ai appris que tout document produit, peu importe son niveau d'utilisation primaire, demeure une partie de la mémoire organisationnelle et conserve un potentiel de transfert de connaissances. Par exemple, dans le cas du cadre d'évaluation de l'ILVF, si la démarche proposée dans le cadre n'est pas mise en œuvre telle quelle, les connaissances acquises lors du processus de recherche, de recension des documents et de consultation demeurent. De plus, ce cadre reste un modèle revu et amélioré de cadre d'évaluation se prêtant particulièrement aux évaluations horizontales effectuées par l'ASPC.

## 7. RÉFÉRENCES

- AGENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA (ASPC) (Page consultée le 24 juin 2011). « À propos de l'Agence », dans *Site de l'Agence de la santé publique du Canada*, [en ligne], [http://www.phac-aspc.gc.ca/about\\_apropos/index-fra.php](http://www.phac-aspc.gc.ca/about_apropos/index-fra.php). Dernière mise à jour le 16 juin 2011.
- ALBERTA HEALTH SERVICES (2011). *Standards of Practice for Survey & Evaluation Services : Data Integration, Measurement & Reporting*, Edmonton, 48 p.
- BORGUNOVAAG, B., et autres (2004). « SARS outbreak in the Greater Toronto Area : the emergency department experience », *Canadian Medical Association Journal*, vol. 171, n° 11, p. 1342-1344.
- DAGENAIS, Christian et Valéry RIDDE (dir.) (2009). *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 358 p., « Collection Paramètres ».
- GOVERNMENT CONSULTING SERVICES (GCS) (2011). « Governance Chapter : Final draft », dans Government Consulting Services, *Guidance on the Evaluation of Horizontal Initiatives*, Ottawa, p. 1-43.
- SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA (SCT) (Page consultée le 26 mai 2011). « Politique sur l'évaluation » dans *Site du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada*, [en ligne], <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?section=text&id=15024>. Dernière mise à jour le 9 juillet 2009.

## 8. ANNEXE

Le cadre d'évaluation de l'Initiative de lutte contre la violence familiale de l'Agence de la santé publique du Canada est soumis aux restrictions décrites dans le formulaire de confidentialité des rapports de stage ou de travail dirigé (F-405-6) de l'ENAP ainsi qu'à l'entente de non publication pour des raisons de confidentialité établie entre le mandant et le directeur de stage.

