

STA  
2780



Université du Québec  
École nationale d'administration publique



## **RAPPORT DE STAGE**

Effectué à UNIVERSALIA – Ottawa

Centre de Documentation  
ENAP-GATINEAU

# **COMMENT L'HORIZONTALITÉ EST ASSURÉE DANS L'ÉVALUATION SOMMATIVE DE LA FEUILLE DE ROUTE POUR LA DUALITÉ LINGUISTIQUE (2008-2013) : AGIR POUR L'AVENIR,**

**PAR LES FIRMES PRA & UNIVERSALIA**

Présenté par,

**François Ouattara**

En vue de l'obtention de la

**Maîtrise d'administration publique option pour analystes**

(Évaluation de programmes)

Encadreurs : Filip Palda, Ph.D, (ENAP) & Marc L. Johnson, Ph.d, (Universalialia-Ottawa)

Gatineau, Juin 2012

## Table des matières

Liste des acronymes.....	p.2
Liste des figures.....	p.3
Remerciements.....	p.4
Avant-propos.....	p.5
I- INTRODUCTION.....	p.6
II- DESCRIPTION DU MANDAT.....	p.7
III- PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION.....	p.8
3-1- L'organisation.....	p.8
3-2- Description sommaire de nos tâches.....	p.8
IV- PROBLÉMATIQUE ABORDÉE.....	p.10
4-1- Question de recherche.....	p.10
4-2- Méthodologie.....	p.10
4-3- Cadre conceptuel.....	p.11
V- LA GESTION HORIZONTALE DES LANGUES OFFICIELLES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	p.13
5-1- Définitions et cadre légal.....	p.15
5-2- Structure de gouvernance et de coordination des langues officielles.....	p.15
5-3- Les avantages liés à l'horizontalité.....	p.17
5-4- Les défis majeurs que pose la gestion horizontale des <i>LO</i> .....	p.18
VI- L'ÉVALUATION HORIZONTALE DE LA FDR PAR PRA&UMG	
VII-(DESCRIPTION ET ANALYSE CRITIQUE).....	p.20
6-1- Notre Méthodologie .....	p.20
6-2- Limites à notre approche .....	p.20
6-3- Présentation de la FdR.....	p.21
6-4- Le modèle logique de la FdR.....	p.21
6-5- Le mandat de l'évaluation.....	p.23
6-6 Méthodologie de PRA&UMG.....	p.23
VIII- OBSERVATIONS CRITIQUES SUR LE MODE OPERATOIRE DE L'EVALUATION HORIZONTALE.....	p.28
IX- LEÇONS APPRISSES.....	0 p.31
X- DISCUSSION.....	p.32
XI- CONCLUSION.....	p.37
BIBLIOGRAPHIE.....	p.39
ANNEXES.....	p.41

29 OCT 2012

## LISTE DES ACRONYMES

**AIG : Affaires intergouvernementales**

**AV : Accord de Vancouver**

**CFSM : Communautés francophones en situation minoritaire**

**CLOSM : Communautés de langue officielle en situation minoritaire**

**CNFS : Consortium national de santé publique**

**CSMALO : Comité des sous-ministres adjoints sur les langues officielles**

**DIS : Diplômés internationaux en santé**

**DLO : Direction des langues officielles**

**ECO : Entente Canada-Ontario**

**ENAP : École nationale d'administration publique**

**FdR: Feuille de Route pour la dualité linguistique**

**G.A.R : Gestion axe sur les résultats**

**L.O : Langues officielles**

**LLO : loi sur les Langues Officielles**

**MAP : Maîtrise d'administration publique**

**NGP : Nouvelle gestion publique**

**NMP : Nouveau management public**

**PALO : Les Programmes d'appui aux langues officielles**

**PCH : Patrimoine canadien/Canadian Heritage**

**PLO : Le Programme de langue officielle**

**PRA : Prairie Research Associates**

**PRA&UMG : C'est l'équipe d'évaluation**

**SLO: Secrétariat aux langues officielles**

**UMG : Universalia Management Group**

**VGC : La Vérificatrice Générale du Canada**

## Liste des figures

Figure 1. Échelle de coordination des politiques.....	p.12
Figure 2. Structure de gouvernance et de coordination de la FdR.....	p.16
Figure 3. Modèle logique de la FdR.....	p.22
Figure 4. Proposition de structure de l'évaluation horizontale de la FdR.....	p.30

## Remerciements

À Dieu soit toute la gloire par son fils Jésus-Christ qui éclaire mes sentiers et me guide dans de verts pâturages.

Mon stage à Universalia fut une occasion exceptionnelle de travailler avec une équipe de professionnels bien aguerris au métier d'évaluation. Je voudrais ici remercier toute l'équipe de direction, notamment Marie-Hélène Adrien et Gerry Cooney pour avoir accepté de m'accueillir au sein de leur firme.

Je suis reconnaissant à Gerry Cooney et son équipe de Universalia-Ottawa pour avoir été très ouverts, sympathiques et disponibles à mon endroit.

Je remercie également de façon particulière, M. Marc Johnson et son équipe pour leur disponibilité et la collaboration que nous avons eue durant ces quatre mois qui m'ont permis de me frotter à la pratique de l'évaluation, et des réalités d'une firme de consultance privée.

Merci également à M Filip Palda mon professeur-encadreur de l'ENAP qui m'a accompagné tout le long de cet apprentissage, et qui a accepté de se rendre disponible à tout moment que je le sollicitais.

Je crois fermement que mon passage à Universalia a été une importante étape vers l'acquisition d'une expertise en évaluation, ce à quoi j'aspire profondément.

Enfin, Mes remerciements à ma famille qui me soutien en toute circonstance.

## Avant-propos

Le programme de maîtrise d'administration publique (MAP) qu'offre l'École nationale d'administration publique (ENAP) est un programme de deuxième cycle, de 45 crédits, qui comporte plusieurs options dont celle des *analystes en Évaluation de programmes avec stage*.

Cette dernière a pour objectif de former des personnes destinées à travailler à titre d'analyste ou de conseiller en évaluation de programmes.

Le profil avec stage signifie qu'après avoir validé 36 crédits de cours, l'étudiant doit faire un stage dans une organisation; et ce stage vaut 9 crédits. Le stage donne l'opportunité à l'étudiant de confronter ses connaissances théoriques à la pratique du terrain afin d'acquérir une expérience auprès des professionnels au sein d'un organisme public.

L'évaluation de programmes est une discipline qui connaît une rapide évolution depuis ces dernières décennies, du fait de l'évolution même des concepts de gestion de l'administration publique tels que le nouveau management public, la gestion axée sur le résultat, l'obligation de rendre compte. Les gouvernements et toutes les organisations internationales qui financent des programmes d'utilité publique sont les plus grands utilisateurs de l'évaluation comme outil d'aide à la bonne gestion. Les gouvernants sont en effet de plus en plus portés vers une gestion calquée sur les bonnes pratiques de gestion observées dans le secteur privé c'est-à-dire, la minimisation des coûts. Produire plus avec peu de ressources, satisfaire le citoyen-client en utilisant les ressources publiques de façon efficiente et efficace. Tels sont les défis qu'un analyste en évaluation de programme doit pouvoir aider les gestionnaires d'une organisation à relever. La définition que donne le Secrétariat du Conseil du Trésor du gouvernement du Canada à l'évaluation est « la collecte et l'analyse systématiques de données probantes sur les résultats des programmes afin d'en évaluer la pertinence et le rendement et de trouver d'autres modes de prestation ou d'autres façons d'obtenir les mêmes résultats »<sup>1</sup>. Qu'il s'agisse d'un évaluateur externe (qui agit comme consultant ou expert-conseil comme c'est le cas pour la firme Universalis), ou interne (exerçant à plein temps au sein de l'organisation), Il doit être un agent d'aide à la prise de bonnes décisions.

---

<sup>1</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024&section=text#cha4>

## I- INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité du stage que nous avons effectué du 04 janvier 2012 au 30 avril 2012 au cabinet Universalia à Ottawa .

En tant que stagiaire-analyste en évaluation de programmes, nous avons travaillé dans divers projets au sein d'une équipe de professionnels expérimentés.

La première partie du rapport sera consacrée à la description du mandat et à la présentation sommaire de l'organisation qui nous a accueillie.

La deuxième partie met l'emphase sur un aspect particulier de l'évaluation, que nous nous sommes proposé de développer, en lien avec les pratiques de la firme et les théories apprises durant la formation. Cette partie nous informe également sur le processus de la réalisation d'un projet en évaluation, depuis la rencontre initiale entre le mandant et le mandataire, jusqu'à la livraison du rapport définitif d'évaluation.

La troisième partie est consacrée à nos observations critiques ainsi qu'aux leçons apprises durant ce stage.

Nous finirons par apporter un sujet de discussion qui a un lien avec notre problématique. Nous y apportons quelques opinions ouvertes à la discussion beaucoup plus générale.

## II- DESCRIPTION DU MANDAT

Le mandat a été clairement précisé dans l'offre de services et se formule de la façon suivante :

Le stagiaire participera à plusieurs étapes du processus évaluatif, depuis la conception et la planification d'une étude, le développement des instruments et la collecte des données (documentaire, entrevues, etc.) et l'analyse et l'interprétation des données. Le stagiaire apprendra aussi le fonctionnement d'un cabinet de consultants, notamment le développement et la gestion des marchés, la recherche et la systématisation des connaissances, etc.

Le stagiaire sera appelé à participer à plusieurs évaluations et études stratégiques. Dans ces projets, il assumera différentes tâches telles que:

- Des analyses de données chiffrées,
- La synthèse de résultats de consultations (entrevues – groupes de discussion)
- La préparation de constatations générales d'évaluation
- Des revues documentaires.

Durant deux mois (de janvier à février), ma tâche a consisté à la recherche bibliographique et la revue documentaire. Il s'agissait de rechercher les écrits ayant rapport avec les problématiques en question dans l'évaluation; et ensuite il fallait dresser une bibliographie de ces écrits.

La recherche documentaire a consisté à recenser les pratiques exemplaires d'intégration des Diplômés internationaux en santé (DIS) au sein des communautés francophones en situation minoritaire (CFSM). Cette recherche a contribué à établir un document de réflexion avec un plan d'action qui servira au Consortium national de formation en santé (CNFS), à consulter ses partenaires sur diverses pistes à explorer concernant les bonnes pratiques existantes dans les CFSM, ailleurs au Canada et dans certains pays étrangers comparables (Australie, Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne, Allemagne etc.).

La deuxième moitié du stage fut occupée par des analyses documentaires en rapport avec les questions d'évaluation de la Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne (FdR) et les Programmes d'appui aux langues officielles (PALO) du ministère du Patrimoine canadien. Il fallait rechercher dans les différents rapports et documents administratifs des programmes FdR et PALO, les réponses aux questions d'évaluation qui se trouvaient dans le cadre d'évaluation, et ensuite les coder, chaque question ayant un code particulier.

Je fus amené également à présenter dans un document succinct, l'horizontalité de la gestion des programmes de langue officielle au sein du gouvernement fédéral.



## III- PRÉSENTATION DE L'ORGANISATION

### 3.1- l'organisation

Universalialia est un cabinet d'experts-conseils dont le siège social est à Montréal, et qui a un bureau à Ottawa. Fondé en 1980 par Dr Garry Anderson et Dr Charles Lusthaus, ce cabinet œuvre en *suivi et évaluation*, en *gestion stratégique*, en *gestion axée sur les résultats (GAR)*, en *évaluation organisationnelle et institutionnelle*, en *renforcement des capacités*, et en *gestion de projets*.

Ses principaux clients sont:

- Les organisations internationales
- Les gouvernements fédéral et provinciaux du Canada,
- Les gouvernements étrangers,
- Les organisations non gouvernementales,
- Et les sociétés du secteur privé.

La structure organisationnelle de Universalialia-Ottawa est faite par fonction et non par programme. Outre le personnel administratif, Il y a trois niveaux de consultants : les Consultants principaux, les *consultants* et les analystes. La firme fait de plus appel à des consultants externes comme collaborateurs pour certains projets spécifiques.

Il arrive aussi que la firme s'associe à une autre firme partenaire, pour réaliser conjointement un projet. C'est le cas par exemple du tandem formé par Universalialia et Prairie Research and Associates pour l'évaluation de la FdR et des PALO. Nous appellerons cette équipe par PRA&UMG.

L'organisation du travail se fait en fonction des spécialités des individus, de sorte qu'il y a une certaine transversalité dans le traitement des dossiers, qui laisse peu de place au travail en silo. En un mot, toutes les combinaisons d'équipes sont possibles en fonction du projet.

Comme on peut le remarquer, on ne parle pas de service ou de département, mais d'équipe de travail. La plupart des projets qu'Universalialia-Ottawa obtient et dont les rapports doivent être rendus en français sont gérés par M. Johnson, consultant principal. Pour notre part, nous avons été rattaché à cette dernière équipe et avons réalisé notre stage sous la supervision de M. Johnson.

### 3.2- Description sommaire de nos tâches durant le stage

À notre arrivée dans l'organisation, les projets qui étaient en cours et auxquels nous avons été associé sont :

- Projet 1589 : CNFS (Consortium national de formation en santé)

L'Étude des modèles et pratiques d'intégration des professionnels de la santé formés à l'étranger pour le compte du CNFS

Notre contribution était d'effectuer des recherches par Internet, dans les écrits et documents administratifs, afin de présenter un document qui recense les pratiques exemplaires d'intégration des diplômés internationaux en santé (DIS), dans les communautés francophones en situation minoritaire (CFSM). Il fallait également mettre en exergue les particularités de chaque région en matière de vitalité des CFSM.

- **Projet 1531 : Ministère de l'Éducation de l'Ontario**  
L'évaluation formative de l' Entente Canada-Ontario relative à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la seconde langue officielle 2009-2010 à 2012-2013

Pour ce projet, ce fut une revue documentaire pour évaluer le niveau d'atteinte des objectifs fixés par l'entente. Nous avons pu constater avec les collègues travaillant sur ce projet, que les documents administratifs reçus des gestionnaires ne donnaient pas assez d'information détaillée sur la mise en œuvre et les résultats de l'entente. Il y avait plutôt, des rapports financiers d'organisation de réunions de cadres, que de bilans globaux de gestion.

Notre superviseur a donc préféré que nous suspendions le travail sur ce projet pour nous concentrer à d'autres qui urgent.

- **Projet 1590 : Ministère du Patrimoine Canadien(PCH)**
  - L'évaluation horizontale de la Feuille de route pour la dualité linguistique (FdR)
  - L'évaluation sommative des Programmes d'appui aux langues officielles (PALO)

Ce projet est le plus important en termes de volume de travail car il renferme deux évaluations (la FdR et les PALO) toutes aussi vastes, l'une que l'autre.

Nous avons constitué une bibliographie pour ce projet. Cette bibliographie reprend l'essentiel des écrits récents (à partir de 2007) sur les langues officielles. Elle a été classifiée par thèmes comme l'immigration, l'économie, la vitalité, l'éducation, la justice, l'art et la culture, la petite enfance, etc.

Ensuite, nous avons rédigé un résumé des écrits qui parlent des enjeux et des pratiques exemplaires concernant la dualité linguistique.

Nous avons participé à l'analyse et au codage des documents administratifs en fonction des questions d'évaluation.

Les livrables de ces projets sont tous en français.

- Divers

Nous sommes venu en appoint à nos collègues pour l'accomplissement de divers tâches courtes et appartenant à d'autres projets, autres que ceux cités précédemment.

## IV- PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre est consacré à la mise en valeur d'une question pertinente qui touche à l'évaluation, et qui est d'intérêt à la fois pour l'organisation qui nous reçoit, et pour notre propre gouverne.

*L'évaluation de la Feuille de route sur la dualité linguistique (FdR)* est une évaluation qui se fait de manière horizontale car c'est une initiative dont la mise en œuvre est horizontale c'est-à-dire, qui mobilise plusieurs institutions fédérales. Les gestionnaires chargés de la gouvernance et la coordination de la FdR ont le défi d'assurer une bonne fluidité dans la gestion horizontale de la FdR dans un système comprenant une très grande diversité d'intervenants. Les gestionnaires ont également des obligations redditionnelles de comptes qui exigent d'eux, de faire la preuve de l'efficacité de leurs méthodes de gestion. En ces périodes de réduction budgétaire au gouvernement fédéral, les gestionnaires doivent justifier la pertinence des initiatives, et l'efficacité dans l'utilisation des ressources, d'où l'importance de se pencher sur la question de l'horizontalité de la gestion et de l'évaluation de la FdR. Tous ces facteurs mis en commun, donnent de la substance à la pertinence de réaliser une bonne évaluation horizontale de la FdR.

Par ailleurs, durant notre mandat, nous avons effectué des recherches sur *la gestion horizontale des langues officielles au gouvernement du Canada*. L'équipe d'évaluation est en effet consciente de l'importance de la question de l'horizontalité de l'évaluation qu'elle est appelée à mener; c'est pourquoi elle s'est investie à comprendre le fonctionnement horizontal de la FdR.

De là, nous avons pu mesurer la complexité et les enjeux que renferme le mot **horizontalité**, en ce qui est de la mise en œuvre et l'évaluation de la FdR.

### 4-1 Question de recherche

Nous avons choisi de réfléchir sur la question de l'**horizontalité** de l'évaluation d'un programme. Nous consacrons donc ce chapitre de notre rapport, à la réflexion sur ce thème qui s'intitule : ***Comment l'horizontalité est assurée dans l'évaluation sommative de la FdR menée par les firmes PRA&UMG?***

## 4-2 Méthodologie

Nous décrivons succinctement comment les initiatives horizontales et en particulier comment les programmes de langue officielle sont gérés horizontalement, et nous tenterons de mettre en évidence, la méthodologie d'évaluation horizontale qu'utilisent PRA&UMG.

Notre collecte de données s'est faite grâce à la base de données de UMG qui contient toute la documentation ayant servi ou servant à l'évaluation actuelle; nous avons consulté des sites web d'organisations partenaires et du gouvernement fédéral; nous avons passé en revue des écrits d'auteurs indépendants, et nous avons consulté les membres de l'équipe d'évaluation au sein de UMG.

Avant d'aborder l'aspect purement technique de cette évaluation, il est important de jeter un regard sur la théorie qui encadre la gouvernance horizontale au sein de l'administration publique, afin de comprendre l'environnement général dans lequel la mise en œuvre et l'évaluation de la FdR se tiennent.

## 4-3 Cadre conceptuel : Théorie du Nouveau Management Public. Administration publique et gouvernance horizontale

Apparu dans les années 1980 au Royaume-Uni avant de se répandre dans les pays de l'OCDE, le concept de Nouveau Management Public (NMP) ou encore appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP) puise ses fondements de plusieurs courants de pensée (courant néo-classique, théorie des organisations, ..., jusqu'à l'idéologie du *Public choice*). Tous ces courants ont un point commun : le désir d'une gestion de l'administration publique, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998)<sup>2</sup>.

L'idée principale du NMP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées.

Contrairement à ce que l'on peut penser dans certains milieux, l'administration publique change, évolue. Mercier (2007)

Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'administration publique connaît une évolution des paradigmes de modes de gestion. Les réformes ont pour but ultime d'offrir aux citoyens, des services de qualité, adaptés à leurs besoins, en utilisant efficacement et avec efficience, les ressources publiques, Mercier (2007)<sup>3</sup>. La gestion axée sur les résultats et tous les mécanismes de reddition de compte et d'imputabilité sont des défis que le gouvernement fédéral doit relever lors de l'exécution des programmes publics. Pour ce faire, la gestion horizontale dans l'administration publique apparaît comme un moyen optimal de gestion qui s'inscrit donc entièrement dans le NMP.

<sup>2</sup> Urio, P. (1998), « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, 91-124.

<sup>3</sup> Mercier, Jean (2007) *L'Administration Publique. De l'École classique au nouveau management public* P37-45. Les presses de l'Université Laval

Déjà l'ordre classique vertical (en référence à la bureaucratie wébérienne<sup>4</sup>) dans l'administration publique est en soi un défi quand il s'agit de mettre en oeuvre des programmes qui impliquent plusieurs services d'un même ministère. Lorsqu'on ajoute à cela des impératifs de gestion horizontale de programmes qui s'étendent à plusieurs institutions et partenaires extérieurs à l'organisation, la gouvernance et la coordination de tels programmes deviennent plus que délicates.

Le NMP encourage un mode de fonctionnement en réseau qui permette de briser les cloisons entre les institutions. Pour que cela fonctionne, Il faut une parfaite coordination entre plusieurs intervenants qui ne relèvent pas de la même autorité hiérarchique.

Le choix du NMP comme cadre conceptuel se justifie également par le fait qu'il coïncide bien avec la politique de budgétisation par programme du gouvernement fédéral. En outre, le NMP permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale.

Le tendon d'Achille de notre modèle théorique se situe au niveau de ses principes de décentralisation et d'autonomie des structures. Trop d'autonomie laissée aux gestionnaires pourrait en effet rendre encore plus difficile la coordination et la gouvernance de la FdR. Selon Kernaghan & Sandford (2001)<sup>5</sup>, «la clé d'une gestion horizontale réussie des grandes questions intersectorielles réside dans la coordination». Il insiste sur la collaboration, la coopération et la consultation comme principaux moyens pour réussir la coordination des programmes. Il schématise ce point de vue grâce à l'échelle de coordination des politiques, mise au point par Les Metcalfe<sup>6</sup>.

### Figure 1. Échelle de coordination des politiques



Source : Les Metcalfe (juin 1994) «International policy coordination and public management reform», *International Review of Administrative sciences* 60, p.271-90

<sup>4</sup> Max Weber, (1864-1920)

<sup>5</sup> Kernaghan Kenneth, MARson B., Sandford, B. (2001) *L'administration publique de l'avenir*. Institut d'Administration Publique du Canada

<sup>6</sup> Les Metcalfe(juin 1994) «International policy coordination and public management reform», p.271-90

En s'inspirant de cette échelle de coordination, on peut corriger les tares de notre cadre conceptuel.

«Dans son expression la plus authentique, la gestion horizontale implique que toute personne ou organisation, au moment d'entreprendre quelque réflexion sur un cas, procède à l'exercice formel de se demander qui d'autre a des intérêts dans un tel cas et cherche à associer cette organisation ou cette personne au développement du dossier dans une perspective d'intérêt général.» *Bourgault, J & Lapierre, R. (2000)*<sup>7</sup>

## V- LA GESTION HORIZONTALE DES LANGUES OFFICIELLES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DU CANADA

La question des langues officielles émane d'une volonté politique soutenue par un cadre légal qu'il convient d'appréhender avant toute analyse sur le sujet afin d'en connaître les balises politico-juridiques.

Nous passerons donc par quelques définitions importantes, pour ensuite voir la structure de gouvernance et de coordination des LO.

### 5.1- Définitions et cadre légal :

#### Langues officielles :

L'article 16(1) de la charte canadienne des droits et libertés, enchâssée dans la Loi constitutionnelle de 1982 dispose que le français et l'anglais sont les langues officielles du Canada et qu'ils ont un statut et des droits et privilèges égaux quant à leur usage dans les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada. Les articles 17 à 22 de cette même charte parlent également de droits et obligations liés aux LO.

De même dans son volet *Éducation*, l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît le droit des citoyens et citoyennes canadiens appartenant à la minorité de langue française ou de langue anglaise dans une province\* ou un territoire de faire instruire leurs enfants aux niveaux primaire et secondaire dans cette langue, là où le nombre de ces enfants le justifie, et que ce droit comprend, là où le nombre de ces enfants le justifie, le droit de les faire instruire dans des établissements de la minorité linguistique, financés à même les fonds publics;

Le Canada, dans le cadre de la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : agir pour l'avenir* (FdR) annoncée le 19 juin 2008, continuera à encourager et aider les

<sup>7</sup> Bourgault, J & Lapierre, R. (2000), *Horizontalités gestion publique* Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique

gouvernements provinciaux/territoriaux à renforcer et à améliorer la qualité des programmes d'enseignement dans la langue de la minorité et d'enseignement de la langue seconde existants ainsi qu'à augmenter les effectifs de ces programmes;

(\* L'article 23(1) a) n'est pas en vigueur pour le Québec)

### **Gestion horizontale :**

L'horizontalité peut être définie comme `` *le partage de responsabilités et la gestion d'activités par plusieurs organisations indépendantes hiérarchiquement les unes des autres*'' Bakvis (2004)<sup>8</sup>

La gouvernance horizontale est aussi définie comme la gestion de programmes publics qui sont livrés par plus d'une organisation et dont il faut assurer la cohérence. (CLO, 2007-2008)<sup>9</sup>

En vertu de la partie VII de la LLO, tous les ministères et organismes fédéraux sont assujettis au Cadre Horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la FdR.

La Vérificatrice générale du Canada (VGC) mentionnait dans le chapitre 4 de son rapport (2005) consacré à la gestion des initiatives horizontales, que «le gouvernement fédéral doit trouver des moyens efficaces de gérer les mesures qui font intervenir plusieurs organisations fédérales, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle. L'utilisation efficiente des ressources pour assurer la prestation des programmes et des services dépend de l'intégration de la prise de décision à l'échelle du gouvernement fédéral. De plus, quand la gestion horizontale laisse à désirer, il est peu probable que le gouvernement obtienne les résultats qu'il a promis aux Canadiennes et aux Canadiens». Cette interpellation incite le gouvernement à aller au-delà de la volonté politique pour traduire en actions concrètes, l'horizontalité dans la gestion publique.

Les langues officielles ont vu leur structure de gouvernance et de coordination s'améliorer à partir de 2006.

---

<sup>8</sup> H. Bakvis et L. Juillet (2004), *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership, École de la fonction publique du Canada.*

<sup>9</sup> CLO : Commissariat aux langues officielles, *RAPPORT ANNUEL 2007-2008- CHAP1 : Les langues officielles et le leadership*

## 5-2 Structure de gouvernance et de coordination des langues officielles

Plusieurs institutions et partenaires interviennent à divers niveaux, dans la mise en œuvre des programmes de la FdR. On peut cependant situer la gouvernance des langues officielles à trois niveaux principaux:

- **le niveau politique :**

Le Cabinet assure le leadership politique dans le cadre du Programme des langues officielles, à l'échelle fédérale. Le ministre de Patrimoine canadien et des Langues officielles est responsable de la Feuille de route.

La Chambre des communes, le Sénat et leurs comités permanents sur les langues officielles respectifs exercent aussi des rôles importants de vigie et s'occupent du cadre législatif.

- **Le niveau administratif :**

Les Comités des sous-ministres adjoints sur les langues officielles (CSMALO) permettent de faciliter la gouvernance et la coordination du PLO. Jusqu'en 2011, trois comités interministériels appuyaient le CSMALO. Il s'agit du *Comité interministériel de politiques*, le *Comité interministériel de gestion du programme des langues officielles*, et le *Comité de coordination de la recherche sur les langues officielles*.

Ces trois comités ont été remplacés par le Comité directeur interministériel de coordination du Programme des langues officielles, et le Sous-comité exécutif du Comité des Sous-ministres adjoints sur les langues officielles.

Le ministère de la Justice conseille le gouvernement sur les questions juridiques ayant trait au statut ou à l'usage des langues officielles et représente le gouvernement dans les litiges liés aux droits linguistiques.

Le Conseil du Trésor est chargé de l'élaboration et de la coordination générale des principes et programmes fédéraux d'application des parties IV, V et VI dans les institutions fédérales, à l'exception du Sénat, de la Chambre des communes, de la bibliothèque du Parlement, du bureau du conseiller sénatorial en éthique et du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

La coordination effective de l'horizontalité des politiques de langues officielles est assurée par Patrimoine canadien via son Secrétariat des langues officielles (SLO).

Depuis le 6 février 2006 en effet, la Direction des langues officielles (DLO) des Affaires intergouvernementales (AIG) au Bureau du Conseil privé (BCP) a été transférée au ministère du Patrimoine canadien et elle est devenue le Secrétariat des langues officielles (SLO). Techniquement, le SLO est chargé de la coordination et de la mise en œuvre globale de la *Feuille de Route pour la dualité linguistique*.

La mise en œuvre horizontale touche tous les secteurs prioritaires tels que la santé, le développement économique, l'immigration, les arts et la culture, la justice, l'éducation.



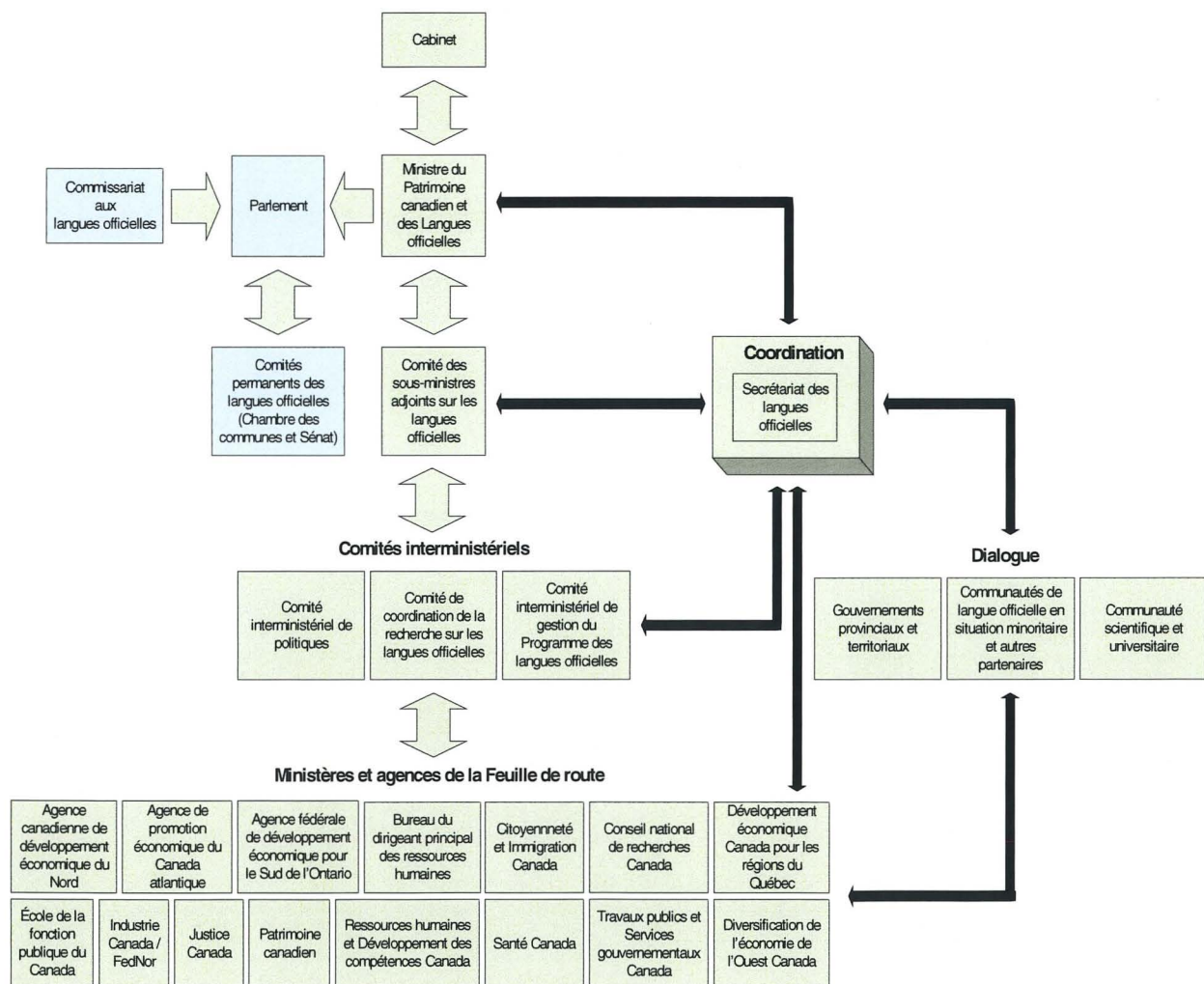
Le CSMALO a la responsabilité d'assurer le leadership de la gestion du PLO et il veille à la coordination horizontale des actions des partenaires fédéraux de la FdR. Il est soutenu par le SLO.

- **Les partenaires :**

Les partenaires sont les 15 ministères et organismes fédéraux qui mettent en œuvre et assument la responsabilité de 32 initiatives (ou programmes) fédéraux.

La figure 2 ci-dessous schématise la gouvernance et la coordination de la FdR.

**Figure 2 : Structure de gouvernance et de coordination de la FdR**



Source : PCH : <http://www.pch.gc.ca/slo-ols/pubs/08-13hrmaf/103-fra.cfm#f2>

**NB :** Ce schéma ne prend pas en compte les modifications apportées aux comités interministériels en 2011.

## Principaux outils de coordination :

- **Le Cadre d'imputabilité et de coordination en langues officielles.** C'est ce cadre qui précise les engagements prévus à la partie VII de la LLO, de même que les responsabilités de chaque institution fédérale à cet égard. Le cadre définit les mécanismes de coordination de la politique fédérale des langues officielles et des initiatives qui en découlent.
- **Le Cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (2009)** qui établit la répartition des ressources et des responsabilités en matière de mise en œuvre de la politique sur les langues officielles.

### 5-3 Les avantages liés à la gestion horizontale

La gestion horizontale procure des avantages qui justifient tout l'intérêt du gouvernement à ce mode de gestion. Selon Bourgault & Lapierre (2000)<sup>10</sup>, ces avantages sont : l'économie des conflits d'intérêts et des coûts stériles, le partage des coûts, le partage d'expertise, des économies d'échelle, l'accroissement d'efficacité par la synergie, l'accroissement de la motivation, la complémentarité car travailler horizontalement demande également des compétences et des valeurs différentes, renchérit Lindquist (2002)<sup>11</sup>.

#### Un exemple de réussite de gestion horizontale

Selon Bakvis & Juillet(2004)<sup>12</sup>, l'accord de Vancouver (AV) (Accord de développement urbain 2000 entre le Canada, la Colombie - Britannique et Vancouver), est vu par les auteurs des récents écrits sur la gestion horizontale, comme l'exemple parfait d'une gestion horizontale. Cet accord mettait en synergie douze ministères fédéraux, trois ministères provinciaux et plusieurs organismes de la ville de Vancouver. L'AV s'appuyait sur une stratégie en trois volets :

- la santé et la sécurité de la communauté
- le développement économique et social
- le renforcement des capacités communautaires.

Une structure administrative de coordination a été mise en place. Elle consistait en un comité stratégique qui comprenait les hauts représentants des ministères et servait d'organe de gouvernance; un comité de gestion assurait toute la coordination et une série de processus intégrant les communautés dans la planification et la mise en œuvre

---

<sup>10</sup> Bourgault, J. & Lapierre R. (2000), *Horizontalité et Gestion Publique*, Rapport final au Centre Canadien de Gestion

<sup>11</sup> Lindquist, Evert. (2002) « Culture, Control Capacity: Meeting Contemporary Horizontal Challenges in Public Sector Management », dans Meredith Edwards et John Langford ( dir.), *New Players, Partners and Processes: A Public Service Without Boundaries*, National Institute for Governance, Université de Canberra et Centre for Public Sector Studies, Université de Victoria, Canada,.

<sup>12</sup> H. Bakvis et L. Juillet (2004), *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada. p.45-50

Cet exemple de projet dont la structure de gouvernance et de coordination est très similaire à celle de la FdR, peut être utilisé par l'équipe d'évaluation pour faire du benchmarking.

#### **5-4 Les défis majeurs que pose la gestion horizontale des LO**

Nous avons déjà vu en amont, que la gestion horizontale dans l'administration publique est d'une complexité telle qu'il s'agit de coordonner des programmes au sein de cette méga structure appelée *gouvernement fédéral*. La gestion des langues officielles n'échappe pas à cette problématique de l'horizontalité. Nous passons ici en revue quelques enjeux importants :

##### ***L'obligation de rendre compte***

La responsabilité et la reddition de compte se font conventionnellement de manière verticale. Il devient difficile dans ce cas de faire fonctionner correctement les mécanismes de gestion et de reddition de compte s'appliquant à des programmes transversaux. *"L'organisation hiérarchique, la départementalisation, la division du travail, la spécialisation, le partage de responsabilités, les responsabilités propres à tous les postes de la fonction publique et la doctrine de responsabilité ministérielle sont tous conçus pour établir des limites organisationnelles."* Savoie, J. D (2008)<sup>13</sup>

##### ***La collaboration horizontale VS responsabilisation verticale***

La responsabilisation horizontale exige que les partenaires aient à se rendre compte les uns aux autres. Ce qui rend les choses plus difficiles, c'est que les partenaires doivent respecter leur « responsabilisation verticale » envers les entités institutionnelles dont ils relèvent respectivement, Fitzpatrick, Tom (2000)<sup>14</sup>.

##### ***La course à la performance individuelle***

De même, l'exercice des responsabilités individuelles renforce les réflexes de performance individuelle chez les gestionnaires. *"La doctrine de responsabilité ministérielle met l'accent sur les ministres responsables et leur ministère. Les ministres répondent toujours du Parlement pour tous les aspects des activités de leur ministère. Ce principe à lui seul rend l'horizontalité difficile puisque, du moins peut-être, elle nuit à la responsabilisation."* Savoie, J. D (2008)<sup>15</sup>

##### ***L'exercice du leadership***

En l'absence d'une structure formelle avec pleins pouvoirs pour assurer l'application de l'horizontalité des politiques publiques, il est difficile pour une institution ou un ministère d'exercer

---

<sup>13</sup> Savoie, J. Donald (2008) : *LA GESTION HORIZONTALE des langues officielles*. Présenté au Commissariat aux langues officielles, p.4

<sup>14</sup> Fitzpatrick, Tom (2000), Secrétariat du Conseil du Trésor pour la Table ronde de recherche-action du CCG en gestion Horizontale

<sup>15</sup> Savoie, J. Donald (2008) : *LA GESTION HORIZONTALE des langues officielles*. Présenté au Commissariat aux langues officielles, p.3

un leadership sur les autres institutions, pour jouer le rôle de coordination, *Savoie, J. D (2008)*<sup>16</sup>. En effet, le passage du BCP au SLO qui est intégré à PCH suscite des questions au sujet des pouvoirs réels d'un ministère tel que PCH par rapport à un organisme central comme le BCP. La mise en œuvre des politiques pangouvernementales pose souvent des problèmes de leadership qu'il faut bien circonscrire pour assurer le succès des programmes. *Mason, Michel (2006)*<sup>17</sup>

### **La mesure des effets**

Un autre défi reste la mesure des effets des programmes horizontaux. Il est en effet difficile de faire une évaluation précise de l'impact d'un programme qui s'étend sur plusieurs ministères car l'inférence d'autres programmes fait que finalement, les résultats observés sont la somme de multiples impacts résultant des différents programmes des gouvernements fédéral, provinciaux et communaux. L'horizontalité n'est pas la seule explication à ce problème. On a toujours observé que plus on s'éloigne des extrants, plus l'inférence des facteurs externes devient grande et donc la causalité devient difficile à établir.

Nous suggérons que l'équipe d'évaluation s'intéresse à l'existence de programmes qui affectent les LO, qu'ils soient ou non, livrés et financés par le gouvernement fédéral. On pourrait voir du côté des organismes communautaires s'il existe de tels programmes et il se pourrait qu'on y retrouve de bonnes pratiques à promouvoir.

L'une des solutions scientifiques beaucoup plus rigoureuses pour isoler l'impact d'un programme parmi tant d'autres similaires, est de recenser les principales variables explicatives les plus significatives (ces variables correspondent ici aux différents programmes ayant les mêmes objectifs et ciblant les mêmes bénéficiaires), et de leur attribuer des coefficients de pondération qui sont fonction de leur importance. On pourrait par exemple choisir de mesurer le niveau de connaissance de la langue seconde en sélectionnant les programmes de langue seconde qui sont visibles sur le terrain en fonction du budget, de la taille de la population cible, de l'ancienneté, des résultats antérieurs, .... Ensuite, grâce à des logiciels d'analyse statistique, on pourrait faire des régressions par la méthode des Moindres Carrés Ordinaires (MCO) pour mesurer l'effet de chaque programme.

Ce jeu n'est pas stochastique car le choix des variables et la pondération peuvent être arbitraires.

Cependant, avec de bonnes estimations et des données fiables, on pourrait situer le niveau de contribution d'un programme à un succès.

L'équation linéaire de régression à plusieurs paramètres sera du genre :

$$y_t = \beta_1 + \beta_2 X_t + \dots + \beta_n X_t + e_t$$

Avec,  $y_t$  = la mesure du niveau de connaissance de la langue seconde

$\beta$  = les paramètres à estimer

---

<sup>16</sup> Savoie, J. Donald (2008) : *LA GESTION HORIZONTALE des langues officielles*. Presented au Commissariat aux langues's official's p.9

<sup>17</sup> Masson, Michel (2006), *Collaborative Partnerships for Urban Development: a Study of the Vancouver Agreement* Department of Geography and Environment London School of Economics Houghton Street London WC2A 2AE [m.mason@lse.ac.uk](mailto:m.mason@lse.ac.uk)

$X_t$  = Variables indépendante ou explicative

$e_t$  = erreur résiduelle

Cette solution n'est pas envisageable par l'équipe d'évaluation à moins que son mandat en soit modifié pour lui donner les moyens et toutes les prérogatives nécessaires à cet autre projet.

Rendu à cette étape, nous avons passé en revue le cadre théorique, administratif et légal de la gouvernance et la coordination des *LO*. Nous nous intéressons maintenant à l'évaluation sommative et horizontale de la FdR qui est présentement en cours, par les firmes PRA & UMG.

## **VI- ANALYSE DE L'ÉVALUATION HORIZONTALE DE LA FdR**

Cette section consistera à présenter la manière dont l'évaluation horizontale de la FdR est menée, et de faire une analyse critique sur l'efficacité des méthodes utilisées. Nous devons au cours de notre analyse, pouvoir déterminer si l'évaluation sommative de la FdR est horizontale ou non.

### **6-1 Notre Méthodologie :**

Notre approche a consisté à examiner la méthodologie utilisée par les deux firmes pour atteindre leurs objectifs. Nous avons également réalisé des entretiens avec les membres de Universalialia, notamment avec notre superviseur, afin d'avoir une vue d'ensemble du déroulement de l'évaluation de la FdR.

### **6-2 Limites à notre approche :**

Notre recherche ne couvrira pas les activités de PRA, même si nous ferons référence à certaines de leurs prérogatives. Notre champ de recherche se limitera donc à la firme Universalialia pour la bonne et simple raison que notre mandat est circonscrit à l'intérieur de Universalialia.

Nous ne couvrirons pas également le deuxième projet qu'est l'évaluation sommative des PALO, pour nous concentrer davantage sur la FdR qui est plus englobante.

L'évaluation sommative de la FdR présentement en cours, n'est qu'à sa phase de collecte et d'analyse de données ; par conséquent, Notre travail ne pourra de toute évidence, couvrir la totalité de l'évaluation sommative surtout pour ce qui concerne la mesure des résultats et des recommandations de l'équipe d'évaluation.

Enfin, pour tenir compte du caractère confidentiel des informations de l'évaluation dont PRA & UMG sont garants, nous ne reproduirons pas des données chiffrées ou des informations de nature à violer cette confidentialité.

### **6-3 Présentation de la FdR**

C'est en 2008 que la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir*, a été lancée par le gouvernement du Canada qui y a consacré un investissement sans précédent de 1,1 milliard de dollars sur cinq ans. C'est un engagement politique du gouvernement fédéral en faveur de la dualité linguistique au Canada.

Les objectifs de la *Feuille de route* sont bâtis autour de cinq principaux domaines d'action et d'investissement, à savoir :

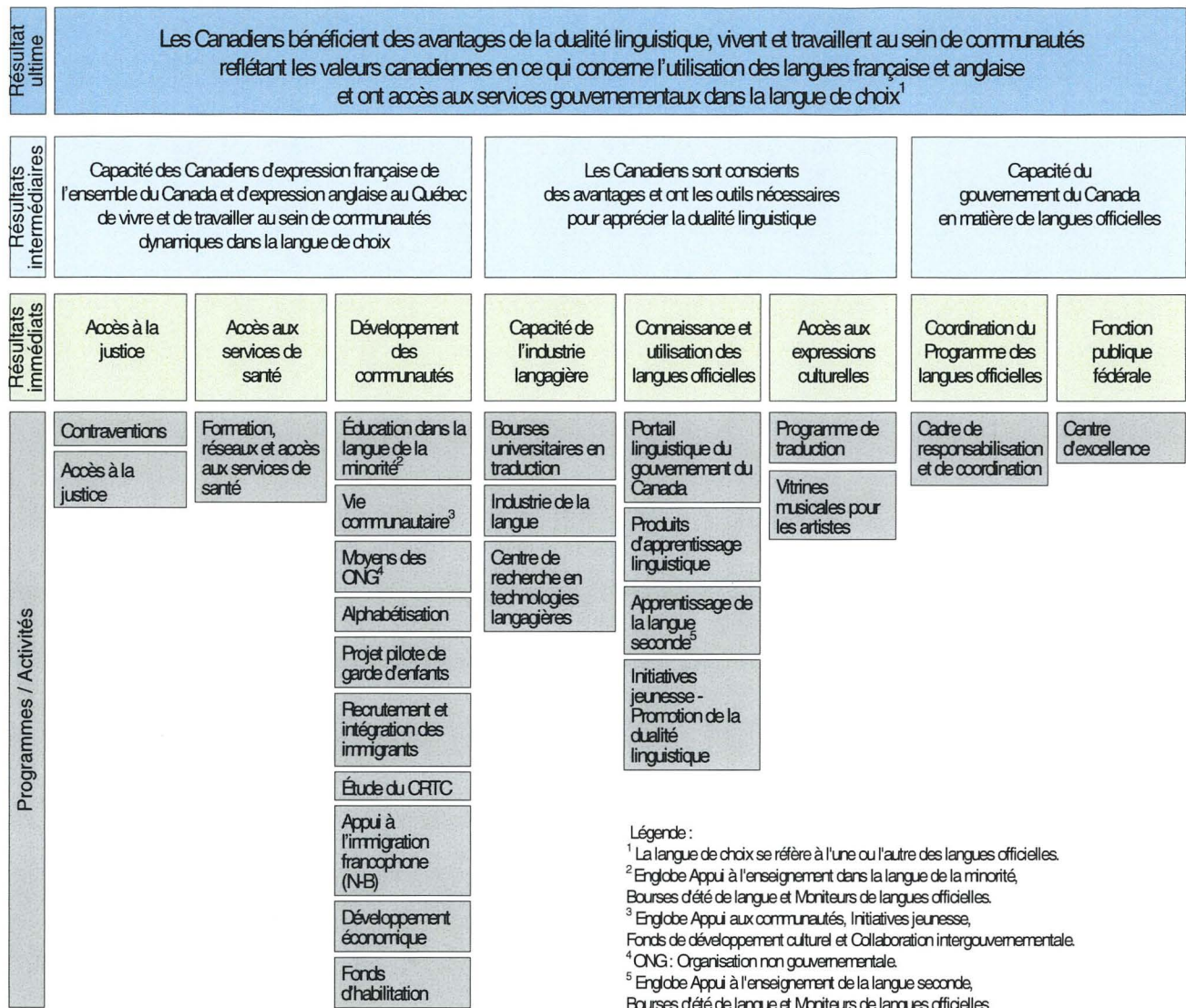
- ❖ Valoriser la dualité linguistique auprès de tous les Canadiens
- ❖ Bâtir l'avenir en misant sur la jeunesse
- ❖ Améliorer l'accès aux services pour les CLOSM dans des secteurs prioritaires :
  - Ces services sont : la santé, la justice, l'immigration, la petite enfance, la famille et l'alphabétisation, les arts et la culture, le développement économique
- ❖ Miser sur les avantages économiques
- ❖ Assurer une gouvernance efficace pour mieux servir les Canadiens

La FdR soutient également tous les PALO.

### **6-4 Le modèle logique de la FdR**

Le modèle logique ci-dessous nous donne une vue plus détaillée des activités, et résultats escomptés de la FdR.

**Figure 3 : Modèle logique de la FdR**



Source : PCH : Cadre de référence de l'évaluation sommative de la FdR

## 6-5 Le mandat de l'évaluation

Il faut savoir que l'évaluation horizontale de la FdR et l'évaluation des PALO ont été confiées à la firme *Prairie Research Associates (PRA)* par Patrimoine Canadien (PCH). Compte tenu de l'immensité des deux projets, PRA a signé une entente de service avec *Universal Management Group (UMG)*, pour l'aider à accomplir sa mission (nous avons indiqué plus haut que ce genre de partenariat était possible). Ces deux firmes travaillent en parfaite synergie sur ces projets. Cette collaboration est rendue possible grâce au fait qu'elles sont du même domaine d'activités et surtout, grâce à la très bonne collaboration entre leurs membres.

En vertu de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du trésor (2009)<sup>18</sup>, l'évaluation doit donc traiter des questions relatives aux besoins de la *Feuille de route*, sa conformité avec les priorités du gouvernement, son harmonisation avec les rôles et responsabilités du gouvernement, la réalisation de ses résultats ainsi que la démonstration de son efficacité et de son économie. PRA s'est donc engagé à livrer à PCH en octobre 2012, le rapport d'évaluation de la FdR.

## 6-6 Méthodologie de PRA&UMG

L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur le Cadre d'évaluation élaboré par PCH, pour concevoir son propre cadre d'évaluation (voir annexe 2) et un rapport méthodologique de l'évaluation horizontale de la Fdr. Ce rapport indique en détail, la méthodologie utilisée.

Les deux firmes ont convenu de la répartition du volume des tâches, proportionnellement au niveau d'implication et de responsabilité de chacune.

Ce processus d'évaluation a quatre phases principales à savoir, ***la Planification de l'évaluation, la collecte des données, l'analyse des données et la rédaction du rapport contenant les recommandations.***

Nous parcourons ici ces phases en y ajoutant nos analyses en rapport avec notre problématique.

### La phase 1 : Planification de l'évaluation

#### ↑ ***La rencontre initiale***

Une rencontre initiale a marqué le top départ de l'évaluation. Elle s'est faite entre l'équipe d'évaluation et le Groupe de travail interministériel d'évaluation, sous la présidence du Directeur de l'évaluation de PCH. La finalisation du mandat, de la méthodologie et d'autres aspects pratiques de la conduite de l'évaluation ont été discutés à cette étape. C'est une phase importante qui a permis de faire certains réglages au niveau du cadre d'évaluation.

---

<sup>18</sup> Sct : Politique sur l'évaluation (2009), <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=15024>



### ↑ **La revue sommaire de documents-clés**

L'équipe d'évaluation a pu se faire une idée de la portée et de certains enjeux, grâce au premier jet de documents reçus. Ces documents proviennent des structures de gouvernance et de coordination de la FdR.

### ↑ **Les consultations préliminaires**

Les consultations préliminaires sont la phase qui permet au consultant d'échanger avec les principaux intervenants, généralement les gestionnaires, afin d'avoir une idée du niveau d'intervention de chaque intervenant, et de bien cadrer l'évaluation à leurs attentes et aux défis qu'ils relèvent.

Des consultations préliminaires auprès de cadres supérieurs des organisations impliquées dans la FdR ont permis de prendre en compte les attentes de toutes les parties prenantes à la mise en œuvre de la FdR. PRA&UMG ont eu des entrevues dans ce sens avec certains gestionnaires tels que les gestionnaires de PCH, les gestionnaires du SLO à PCH, les gestionnaires de la DGPALO, la directrice de la concertation interministérielle (PCH), des gestionnaires à HRSDC, à Justice Canada, au SCT, à Santé Canada, Industrie Canada, C.I.C et d'autres partenaires.

#### **Analyse :**

Ces consultations ont pris en compte plusieurs ministères et institutions publiques ; c'est une marque de l'horizontalité de l'évaluation. Les informations collectées devraient permettre l'équipe d'évaluation d'ajuster son approche et d'adapter les questions d'évaluation aux besoins des intervenants.

### ↑ **La révision de la méthodologie**

Les étapes précédentes de la phase 1 ont abouti à la finalisation d'un rapport méthodologique produit par l'équipe d'évaluation et soumis à PCH. Par un processus itératif, l'équipe d'évaluation a produit en effet ledit rapport qui devient de facto un document-cadre qui prend en compte les aspirations du mandant et la méthodologie de travail du mandataire.

La phase de planification a été bouclée avec succès.

### **La phase 2 : La collecte des données**

Cette phase se subdivise en trois tâches principales à savoir, la collecte de données, les entrevues avec les intervenants clés et les études de cas sur la vitalité des CLOSM.

La collecte de données s'est faite au moyens de :

### ↑ **La revue de documents administratifs**

La première source de documentation fut celle alimentée par les documents d'orientation stratégique, les discours, les mémoires au Cabinet, les rapports des comités parlementaires, etc. Ces documents proviennent en grande majorité des structures de gouvernance de la FdR.

La seconde source de documentation est garnie par les documents administratifs reçus par l'équipe d'évaluation provenant essentiellement de PCH qui collige les documents administratifs de la FdR émanant des différents ministères et les stocke dans sa base de données. C'est d'ailleurs la seule base de données que l'équipe d'évaluation a analysée ; elle se nomme, Système de gestion de l'information sur le rendement des langues officielles (SGIRLO), et elle gérée par le SLO.

La classification des informations collectées par l'équipe d'évaluation a été faite en fonction des questions d'évaluation élaborées. L'annexe 1 montre comment les questions d'évaluation ont été codées. L'objectif était d'analyser et de trouver les passages des documents qui répondaient aux questions d'évaluation, et de les coder dans NVIVO afin de faciliter les recherches ultérieures et la rédaction des rapports. (NVIVO est un logiciel de gestion de bases de données, qui facilite le stockage, l'analyse et le travail simultané d'individus sur les mêmes documents).

La troisième source est composée de données secondaires telles que les résultats d'enquêtes, de données du recensement 2006 de Statistique Canada et bien d'autres documents pertinents.

### **Analyse :**

La plupart des documents analysés sont plus des documents de planification que de mise en œuvre. Il s'agit en effet de protocoles d'ententes, de cadres de références. Certes il existe des rapports ministériels sur le rendement, mais on retrouve très peu de rapports d'activités qui parlent des résultats de la FdR. Il est donc nécessaire de procéder à une plus vaste collecte de documents administratifs pouvant donner plus de renseignements sur la façon dont la mise en œuvre s'est effectuée, et les résultats immédiats et intermédiaires de la période 2008-2012 de la FdR.

Le SGIRLO est un outil qui joue un rôle important dans l'horizontalité de la FdR. Il a permis à l'équipe d'évaluation d'avoir accès à une banque d'informations venant des différents intervenants. Cette centralisation de l'information permet certainement de réduire le coût de collecte desdites données auprès de chaque intervenant. Cependant, il y a un risque pour l'équipe d'évaluation de ne pas avoir des informations primaires complètes en ce sens que toute erreur ou omission de collecte et d'interprétations de données dans les rapports stockés dans la base de données du SGIRLO, pourrait altérer la force probante des conclusions issues de cette base de données. L'équipe d'évaluation a dû constater que l'essentiel des données du SGIRLO sont quantitatives et ne sont pas fournies par tous les ministères partenaires à la FdR. On pourrait à la limite sélectionner des bases de données ayant servi à l'évaluation de quelques initiatives individuelles. Les entrevues que l'équipe d'évaluation a organisées auprès des

ministères démontrent que le SGIRLO a des limites sur la reddition de compte et la mesure du rendement de la FdR dont il faut tenir compte.

### 📌 **La revue des écrits**

La revue des écrits permet d'explorer d'autres recherches, modèles ou opinions sur certains points de l'évaluation. L'équipe d'évaluation a étendu son champ de recherche aux écrits concernant les domaines suivants :

L'immigration, la vitalité des CLOSM, la santé, la justice, l'économie, la dualité linguistique, les arts et la culture, l'éducation, la gouvernance, la petite enfance, la langue seconde.

Une bibliographie a été établie sur les écrits couvrant ces thèmes.

#### **Analyse :**

Au vu des domaines de recherche sélectionnés, on peut s'apercevoir que l'horizontalité est bien respectée car ces domaines touchent plusieurs ministères et constituent même une bonne configuration de la société. Nous remarquons cependant que la plupart des auteurs qui abordent la question des langues officielles s'intéressent plus aux conditions des CLOSM.

Il a donc été difficile de trouver des écrits récents qui parlent de la dualité linguistique telle que vécue ou perçue par les majorités linguistiques. Cette information aurait pu permettre de couvrir la totalité du champ de la revue des écrits.

### 📌 **L'étude de cas**

L'étude de cas en question ici vise à étudier la vitalité des CLOSM qui bénéficient des interventions émanant de la FdR. Elle consiste à réaliser une revue documentaire, des interviews et des entrevues au sein de la communauté. 9 études de cas sont prévues.

#### **Analyse :**

L'étude de cas est l'un des meilleurs outils dont dispose l'équipe d'évaluation dans un contexte où il est difficile d'utiliser une méthode expérimentale (mesure avant et après avec groupe témoins dont l'échantillonnage est stochastique). L'étude de cas donc permet à PRA&UMG de recueillir des informations primaires provenant des bénéficiaires des PLO, et capables de renseigner sur l'impact desdits programmes. Le fait d'effectuer plusieurs études de cas permet de renforcer la validité externe des conclusions. En choisissant d'effectuer plusieurs études de cas, cela permet d'enrichir la compréhension d'un ensemble plus large, la dynamique interne de chaque cas et les interactions entre les cas (Stake, 2006)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Stake Robert E. (2006), *Multiple case study analysis*, New York, The Guilford Press, p.23.

Cependant, l'étude de cas ne fait pas l'unanimité comme méthode efficace de recherche sociale. Les cas sélectionnés et étudiés pourraient ne pas être assez représentatifs de la population globale. Les tenants de cette critique comparent l'étude de cas à du journalisme dont la sélection arbitraire du ou des cas et la forme du rapport présentée comme un récit, plutôt que des chiffres et des tests mathématiques, atténuent sa validité interne et externe (Gauthier, B. 2010)<sup>20</sup>. Aussi, nous avons pu constater que le choix des cas à étudier et la liste des personnes à interviewer pour l'évaluation de la FdR sont validés par PCH. Il y a là un biais de sélection car l'équipe d'évaluation pourrait être orientée vers les meilleurs exemples de réussite de la FdR. Nous précisons ici qu'il n'est pas de l'intention de l'équipe d'évaluation, de se baser sur deux ou trois cas étudiés pour en faire des généralités, des recettes passe-partout pour tous les domaines où la FdR intervient.

La troisième phase de l'évaluation sera consacrée à l'analyse des données et à la production de rapport.

L'équipe d'évaluation pour surmonter les défis liés à l'importante pluralité des sources de données et leur hétérogénéité, a adopté la démarche suivante :

D'abord une analyse descriptive et thématique se fera pour ressortir les tendances par type de source, indicateurs et questions ; ensuite une triangulation des données sera faite pour tirer les éléments clés et d'en tirer des constatations, lesquelles seront discutées avec des panels d'experts. Et finalement, l'équipe d'évaluation dégagera ses conclusions et produira un rapport avec des recommandations.

Nous mettons un accent sur l'intervention des experts car c'est un élément assez significatif de cette troisième phase.

### ↑ **Les panels d'experts**

Cette activité consiste à soumettre à l'analyse d'un groupe d'experts, des données recueillies qui ont fait l'objet d'une première analyse descriptive de la part de l'équipe d'évaluation. Le rapport<sup>21</sup> méthodologique de PRA indique que les experts sont interrogés sur les tendances qu'ils observent dans les données, sur les corrélations ou les points de comparaison entre ces constatations et d'autres résultats de recherche attestés, sur les problèmes que soulèvent ces constatations en lien avec le mandat de l'initiative évaluée... .

### **Analyse :**

Cette activité n'a pas encore débuté ; Nous pouvons cependant présumer que la prise en compte du point de vue d'autres personnes expertes dans le domaine va permettre de diversifier la source des informations. Il faut cependant faire attention à ne pas être orienté vers des aspects

---

<sup>20</sup> Gauthier, Benoît (2010), *Recherche sociale, De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'université du Québec

<sup>21</sup> Rapport méthodologique de PRA soumis le 24 février 2012 à PCH

qui intéressent plus les experts que le mandant. Le choix des experts devrait tenir compte de leur niveau de connaissance chacun, dans au moins l'un des paliers de l'horizontalité de la FdR c'est-à-dire, au niveau politique (gouvernance), dans l'administration (coordination), et au niveau des partenaires et des bénéficiaires.

## VII- OBSERVATIONS CRITIQUES SUR LE MODE OPERATOIRE DE L'EVALUATION HORIZONTALE

Tenant compte du fait que le processus d'évaluation est en cours et que les analyses des données, les entrevues, les panels et la production du rapport final n'ont pas été achevés durant la période de notre stage comme indiqué dans les limites à notre travail, nous allons nous atteler à émettre des avis qui concerneront l'ensemble du processus d'évaluation, en remontant jusqu'au *Cadre horizontal de Gestion et de responsabilisation axé sur les résultats* de la FdR.

À la suite donc de l'analyse des outils de l'évaluation, notre analyse critique se penche maintenant sur des questions de forme, de fins et d'autres aspects de l'horizontalité de l'évaluation.

- **Sur la forme de l'évaluation :**

Toutes les parties (mandant et mandataire) à l'évaluation sont unanimes que le nombre important de programmes livrés sous le couvert de la FdR ne rend pas son évaluation facile. Une alternative serait de faire des évaluations par domaines d'action de la FdR, et d'en tirer un rapport global qui ferait office de rapport horizontal de l'évaluation de la FdR. On aurait eu alors 5 évaluations dans les domaines suivants :

- + la valorisation de la dualité linguistique,
- + bâtir l'avenir en misant sur la jeunesse,
- + l'amélioration de l'accès aux services pour les CLOSM,
- + les avantages économiques de la dualité linguistique,
- + la gouvernance des LO

L'objectif visé ici, est de permettre une plus grande précision de la mesure du rendement et des effets ultimes de la FdR.

Nous notons positivement que PCH a déjà adopté des stratégies intégrées des résultats et du rendement de la FdR (PCH)<sup>22</sup>. De même, le SLO a suivi cette logique avec la collecte de données par un questionnaire en ligne administré auprès des 15 ministères et partenaires de la FdR. Cette base de données alimente le SGIRLO. Cependant, ce questionnaire reste très standard et les indicateurs de même.

Sous la forme d'une architecture d'activités de programmes, un cadre d'évaluation horizontale devrait être conçu avec des indicateurs de mesure du rendement hiérarchisés par palier d'évaluation. Les indicateurs des évaluations des initiatives individuelles

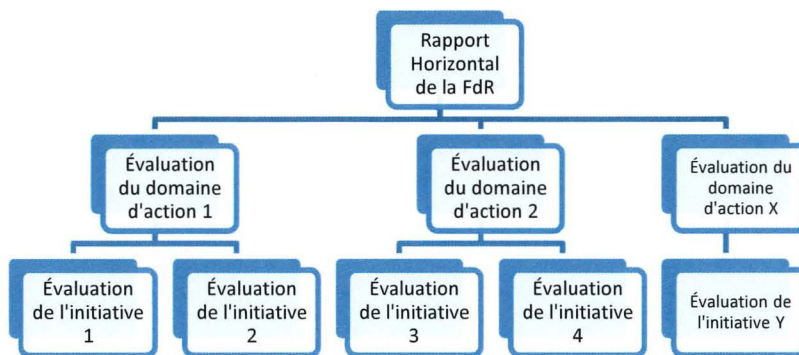
---

<sup>22</sup> PCH, FdR. Feuille de Route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir

seraient en lien avec les indicateurs des domaines d'action, et plus haut, avec ceux de l'évaluation horizontale. Ainsi, l'évaluation horizontale serait cohérente car la mesure de l'impact de la FdR se ferait avec les mêmes objectifs, et toutes les évaluations des initiatives individuelles contiendraient déjà toutes les informations spécifiques à chaque initiative des 15 ministères et agences partenaires, qui sont pertinentes pour la mesure globale de l'impact de la FdR.

On aurait une structure comme suit :

**Figure 4 : Proposition de structure de l'évaluation horizontale**



L'avantage de cette démarche serait d'approfondir davantage les investigations pour toucher le maximum de partenaires et de bénéficiaires directs de la FdR. On minimiserait les biais dus à l'usage massif de données secondaires.

L'inconvénient de cette mesure serait son caractère dispendieux. Diligenter en effet cinq évaluations au lieu d'une seule, nécessite plus de fonds.

Il se pose donc une question d'analyse coût-efficacité et/ou coût-avantage à effectuer pour le choix de cette option.

- **Sur la finalité de l'évaluation :**

Selon le rapport méthodologique de l'équipe d'évaluation, l'évaluation de la FdR est prévue pour durer un peu moins d'un an soit, de décembre 2011 à octobre 2012. Elle porte sur la période de mise en œuvre de la FdR de 2008 à 2012. Elle est sensée se pencher sur la progression vers les résultats intermédiaires, l'avantage comparatif des initiatives actuelles par rapport à d'autres alternatives, la gouvernance, la coordination et la mesure du rendement de la FdR.

Comme on peut le déduire aisément, cette évaluation est plus formative que sommative même si le mandat ne le stipule pas ainsi. Il est par conséquent fondamentalement important que les gestionnaires disposent promptement des recommandations de l'équipe d'évaluation afin que les ajustements se fassent au fur et à mesure que le programme se déroule. Le hic est que La FdR s'étend de 2008 à 2013, la fin de

l'évaluation est prévue pour Octobre 2012 ; Ce qui veut dire que techniquement, les recommandations de l'évaluation actuelle ne seront véritablement applicables que pour 2013, qui correspond à la fin donc de la durée de vie de la FdR). En fin de compte, l'évaluation n'est ni formative puis qu'elle ne permet pas vraiment d'accompagner la mise en œuvre de la FdR en temps réel, elle n'est pas non plus entièrement sommative puisqu'elle ne pourra mesurer l'impact de la FdR au-delà de Octobre 2012.

- **Du coût de la coordination de la FdR**

Il serait pertinent que l'équipe d'évaluation fasse ressortir les coûts liés aux activités de coordination de la FdR. La coordination est de loin le facteur le plus déterminant du succès ou de l'échec de l'horizontalité dans la mise en œuvre de la FdR. Si tant est que le mot *Horizontalité* tient une si grande importance à la fois pour la gestion et pour l'évaluation de la FdR, il convient alors de s'interroger, à quel prix se fait cette horizontalité par la coordination. Cette question du coût de la coordination n'est pas certainement pertinente pour les gestionnaires des initiatives et même peut-être pour PCH car elle touche aux frais de gestion des programmes ; et il n'est pas rare de constater que les frais occasionnés par les rencontres (réunions, colloques, séminaires ...) entre cadres dirigeants, sont très dispendieux.

Le premier document de référence en la matière est le tableau des dépenses réelles cumulatives de la FdR par initiative ; par exemple, la rubrique *coopération intergouvernementale* a coûté 13.5 millions de dollars de 2008 à 2011. Certains rapports d'initiatives donnent des détails sur le nombre et le coût des rencontres. Quelle est donc le coût de cette coordination ?

- **De l'autonomie de l'équipe d'évaluation vis-à-vis de PCH**

Nous avons précédemment évoqué le fait que des listes d'entrevues étaient préconçues par PCH. Nous y revenons pour encore mettre l'accent sur l'indépendance que l'équipe d'évaluation devrait avoir vis-à-vis de son mandat. Il est bien normal et même d'usage que l'équipe d'évaluation reçoive des orientations sur les attentes du mandant ; c'est d'ailleurs là l'importance des questions d'évaluation et des rencontres préliminaires avec les gestionnaires qui ont commandité l'évaluation. Cependant, il faut que l'équipe d'évaluation se donne également une marge d'autonomie qui lui permette de collecter des informations dont la critique populaire trouverait peu à redire quant à la crédibilité. Nous avons fait la remarque que le mandat a tellement balisé le travail de l'équipe d'évaluation, qu'il est quasiment impossible à celle-ci d'orienter ses recherches sous un angle autre que celui du cadre horizontal de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats de la FdR.

## VIII- LEÇONS APPRISES

La réalisation de nos tâches nous a permis d'acquérir de riches expériences et de comprendre comment fonctionne un cabinet de consultation en évaluation.

D'abord le fait de lire une grande diversité d'écrits et de parcourir de nombreux documents et rapports officiels nous a forcément donné une plus grande connaissance sur les projets en cours et cela nous a fait connaître la sensibilité des problèmes d'intégration des immigrants de façon générale, et les défis liés à la dualité linguistique.

Ce fut une occasion pour nous d'améliorer notre capacité d'analyse et de synthèse.

Nous avons réalisé que la théorie apprise est en phase avec la pratique du terrain, mais qu'il est important de bien comprendre la culture organisationnelle et de s'y adapter très rapidement afin de répondre aux exigences de l'organisation. Nous avons expérimenté le fait que l'évaluation est un processus itératif et qu'il faut s'assurer que le mandat soit le plus clair possible afin d'éviter les discordances avec le mandant.

Notre stage nous a permis également d'élargir notre toile dans le monde de l'évaluation car au-delà du travail, nous avons eu de bonnes relations avec nos collègues.

Le fait que l'anglais soit la langue prédominante à Universalia, nous a permis de pratiquer au quotidien cette langue, et nous en avons véritablement profité.



## IX- DISCUSSION : LE CANADA ET LA DUALITÉ LINGUISTIQUE

Lorsqu'on parle de pertinence d'un programme, on veut entre autres, vérifier la raison d'être du programme. Les conclusions d'une évaluation pourraient conduire les politiques à supprimer, modifier ou continuer le programme. Nous ouvrons donc ici une fenêtre de discussion pour aborder un sujet qui requiert l'implication d'un niveau de décision certainement plus élevé que celui du mandant direct de l'évaluation. Notre travail a aussi des relents académiques dont le but est de nous réserver une lucarne de réflexion sur un thème qui touche à la société en général, mais qui tire sa source de la problématique que nous abordons dans ce présent rapport.

La reconnaissance de l'anglais et du français comme langues officielles et la panoplie de programmes et de fonds investis dans la promotion de ces deux langues officielles, ne font pour autant pas du Canada un pays totalement bilingue. En substance, voici ce que dit l'auteur du site de l'aménagement linguistique au Canada (SALIC)<sup>23</sup> : « lorsqu'on affirme que le Canada est un pays bilingue, cela suppose un certain nombre de nuances. Tous les organismes relevant des compétences fédérales sont soumis au bilinguisme officiel, mais non les provinces, les municipalités, les entreprises privées, etc. Bien que le gouvernement fédéral garantisse en principe des services bilingues dans tous les domaines relevant de sa juridiction, il n'en est pas ainsi dans la réalité. Il arrive que les services fédéraux bilingues ne soient pas offerts si, par exemple dans certaines provinces à forte majorité anglophone, la demande pour ces services est à peu près nulle. Au Canada, on utilise l'expression maintenant bien connue de «là où le nombre le justifie». En ce cas, les francophones, dans une proportion estimée à environ 5 % ou moins de la population, doivent accepter de communiquer en anglais avec l'administration fédérale locale.»

L'équipe d'évaluation reconnaît également que la *Feuille de route* n'irait pas assez loin dans la mise en œuvre des mesures reliées à la dualité linguistique. Elle (l'équipe) en veut pour preuve, l'affirmation du Commissaire aux langues officielles dans son rapport annuel 2010-2011<sup>24</sup>, qui souhaite plus d'engagement du gouvernement fédéral en faveur de la dualité linguistique qui fasse intervenir « bien plus que 15 institutions fédérales, comme c'est le cas actuellement ». Puisque la dualité linguistique ne serait pas encore un élément essentiel de l'identité canadienne, il faudrait selon le Commissaire continuer à travailler afin que les obligations deviennent des valeurs dans l'ensemble du pays.

Nous plaçons ces constats faits précédemment, en lien étroit avec la pertinence et l'efficacité de programmes comme la FdR. Le sujet de discussion que nous introduisons ici se penche sur le sens que donne le gouvernement canadien à la dualité linguistique, et les effets ultimes espérés de la FdR.

La FdR est conçue de sorte à livrer des services aux citoyens dans la langue officielle de leur choix ; on parle par exemple d'accès à la justice, d'accès aux services de santé, d'accès aux

---

<sup>23</sup> Portail linguistique du Canada, Contexte juridique des langues officielles au Canada, [http://www.salic-slmc.ca/showpage.asp?file=langues\\_en\\_presence/langues\\_off/contexte\\_jur&language=fr&updatemenu=true](http://www.salic-slmc.ca/showpage.asp?file=langues_en_presence/langues_off/contexte_jur&language=fr&updatemenu=true)

<sup>24</sup> Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2010-2011*

expressions culturelles, etc. C'est donc un bilinguisme officiel au niveau des institutions fédérales. Mais pour ce qui est de la population même, le gouvernement semble mettre plutôt l'accent sur la vitalité des CLOSM et le financement de quelques programmes culturels de langues officielles. La formation en langue seconde n'est pas obligatoire et elle n'est pas placée au cœur des systèmes éducatifs des provinces et territoires.

Le volet éducation en langue seconde en effet, reste très marginal devant la place qu'occupe l'enseignement de la langue première. On retrouve donc une société fortement unilingue que Bilingue. Selon les statistiques du recensement 2006 de Statistique Canada<sup>25</sup>, 17,4% des canadiens sont bilingues (français – anglais). 98% de la population canadienne se déclare capable de soutenir une conversation dans une des deux langues officielles.

Tous les gouvernements qui se succéderont auront donc à faire face à la même problématique de dualité linguistique, et des fonds colossaux seront toujours investis dans des programmes de LO, sans fin pour aussi longtemps qu'on demeurera dans cette spirale.

Pourquoi ne pas agir en amont ?

Au lieu de payer pour fournir des services bilingues au citoyen, on peut payer pour rendre le citoyen bilingue à la base. C'est l'idée phare de notre concept. Il faut instaurer un système qui corrige le "handicap" linguistique, à son état embryonnaire, que d'attendre l'âge adulte pour vouloir obtenir des individus, un niveau soutenu de langue seconde à partir de gros programmes budgétivores, mais à très faible rendement.

Nous suggérons que le système éducatif soit le principal vecteur de formation linguistique. Ultimement, le citoyen fournisseur du service (comme l'agent du gouvernement) et le citoyen bénéficiaire du service, n'auront besoin d'aucune assistance pour converser dans l'une des deux LO.

Cette vision passe nécessairement par des réformes radicales que nous regroupons dans trois domaines précis : ***l'éducation, la vitalité des CLOSM et l'immigration.***

Nous suggérons que les ressources de la FdR soient réparties dans ces trois domaines, avec un quatrième domaine subsidiairement. Nous précisons que cette répartition budgétaire est à titre indicatif ; elle ne résulte pas d'une estimation financière rigoureuse et doit donc par conséquent, être adaptée à la réalité du terrain.

---

<sup>25</sup> Statistique Canada, Lachapelle & Lepage J.F (2006) *Nouvelles perspectives canadiennes*, Les langues au Canada, Recensement de 2006, p.48. ([http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/pc-ch/CH3-2-8-2010-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/pc-ch/CH3-2-8-2010-fra.pdf))

### **De la question de l'éducation (60% du budget de la FdR)**

L'éducation est le socle de l'enracinement de la langue dans la société. C'est depuis la petite enfance que les aptitudes aux langues s'acquièrent. Le code génétique du patrimoine culturel d'une nation se trouve dans son système éducatif.

Au cours des trente dernières années, un corpus d'études canadiennes a souligné l'importance des apports de la scolarisation au développement bilingue. Certaines, de nature comparative ou évaluative, ont examiné les effets des programmes d'immersion et des programmes de français de base tels les travaux de Lambert (1972, 1981, 1990 et 1993), Cloud, N., Genesee, F., & Hamayan, E. (2000), Cummins et Swain (1986), Genesee (1987, 1991, 1994 et 1998), Lambert et Taylor (1990), Lapkin, Swain et Shapson (1990), Larsen-Freeman (1995), ainsi que Swain et Lapkin (1981, 1982 et 1991).

Au Canada, le domaine de l'éducation est du ressort provincial et chaque province et territoire développe son propre système d'éducation en fonction de la langue prédominante (anglais ou français). Seul le Nouveau-Brunswick est officiellement bilingue. La conséquence est qu'il ya une disparité dans les politiques de dualité linguistique. La FdR aurait eu plus d'impact sur la population si elle s'appliquait dans l'ensemble du pays, dans le domaine éducatif, dans les mêmes proportions.

En pratique cela consisterait à empiéter sur les compétences provinciales en matière d'éducation, en instaurant un enseignement bilingue 50% anglais et 50% français dans toutes les écoles au Canada, du préscolaire jusqu'au secondaire. La langue française en tirerait le plus de profit car elle est largement minoritaire par rapport à l'anglais. Seule 9.4% de la population anglophone au total et 7.4% de cette population hors Québec affirme pouvoir soutenir une conversation dans les deux langues officielles (Statistique Canada, 2006)<sup>26</sup>. Le *Plan d'action pour les langues officielles* (Gouvernement du Canada, 2003), la *Feuille de route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013* (Gouvernement du Canada, 2008) et une étude récente du Commissariat aux langues officielles (2009) ont en effet déploré les faibles taux de bilinguisme chez les anglophones de l'extérieur du Québec (Saindon, Landry & Boutouchent, 2011)<sup>27</sup>. Une idée qui tend vers l'équilibre entre les taux d'enseignement des deux langues officielles avait déjà émergé chez certains intellectuels canadiens. Des auteurs comme Netten et Germain (2004) ainsi que Germain, Netten et Movassat (2004), ont proposé l'approche du français intensif dans l'enseignement du français langue seconde pour tenter de remédier à certaines lacunes des méthodes appliquées à l'enseignement du français de base. Le pas peut donc être franchi en instaurant une égalité parfaite dans l'enseignement du français et de l'anglais partout au Canada.

### **De la question des CLOSM (20% du budget de la FdR)**

La deuxième action d'envergure serait d'orienter 20% des ressources de la FdR, à la vitalité des CLOSM. Bien que cette question de vitalité des CLOSM soit déjà prise en compte dans l'actuelle

---

<sup>26</sup> Statistique Canada, Lachapelle & Lepage J.F (2006) *Nouvelles perspectives canadiennes, Les langues au Canada, Recensement de 2006*, p.37. ([http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/pc-ch/CH3-2-8-2010-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/pc-ch/CH3-2-8-2010-fra.pdf))

<sup>27</sup> Saindon, Landry & Boutouchent, (2011), *Anglophones majoritaires et français langue seconde au Canada : effets complémentaires de la scolarisation et de l'environnement social*, CjAL / RCLA

architecture de la FdR, il faut faire en sorte que tout en livrant des services aux CLOSM dans leur LO, on puisse développer leur capacité à parler la langue seconde de sorte qu'elles puissent également jouir de la dualité linguistique même en dehors de leurs communautés.

À terme, la question de la vitalité des CLOSM ne se poserait plus en termes de survie de la langue minoritaire, mais simplement d'un soutien économique et social car selon notre première hypothèse qui veut que le français et l'anglais soient enseignés à des proportions égales partout au Canada, on ne parlera plus de survie d'une langue officielle par rapport à une autre.

### **De la question de l'immigration (15% du budget de la FdR)**

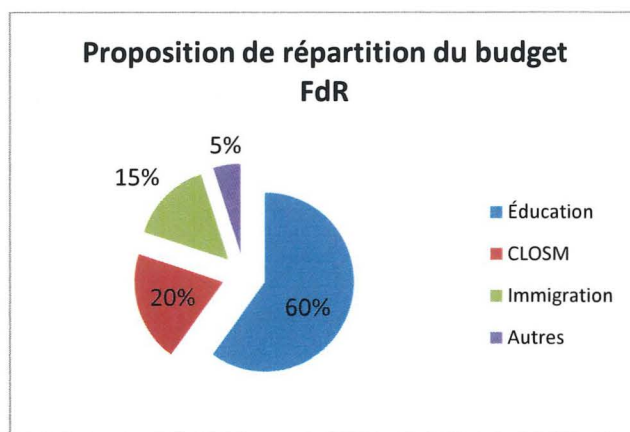
Le gouvernement pourrait en amont, exiger que les aspirants à l'immigration aient le niveau de base dans les deux LO. L'avantage serait qu'une fois sur le sol canadien, de gros investissements ne soient plus nécessaires pour la mise à niveau linguistique et par ricochet, l'intégration socio-économique des immigrants. Nous estimons à 15%, la part du budget que la FdR pourrait consacrer à l'immigration. Ces immigrants une fois installés, bénéficieraient des mêmes programmes de LO que les autres canadiens.

### **Les autres Canadiens (5% du budget de la FdR)**

Le volet *Langue seconde* pourra être maintenu pour les autres citoyens qui sont déjà unilingues, jusqu'à ce que le taux de bilinguisme atteigne les 100% de la population anglophone et francophone.

La figure 4 ci-dessous schématise la nouvelle proposition de répartition du budget de la FdR.

**Figure 5 :**



Une décision politiquement difficile certes, mais elle aurait un résultat plus net et justifierait l'utilisation des fonds de la FdR. Tout est question de la volonté politique. L'histoire des langues officielles au Canada nous laisse croire à la possibilité de changement radical de politique. En

1867, année de la confédération, le français et l'anglais étaient déjà reconnus comme langues d'usage au parlement. Mais Il a fallut surmonter de nombreux obstacles pour parvenir à adopter la *Loi sur les langues officielles*, qui sera finalement en vigueur en 1988.

## XII-CONCLUSION

Nous avons fait la présentation de l'organisation qui nous a accueillie. Nous avons indiqué le mandat à nous assigné par l'organisation, et décrit les principales tâches que nous avons eu à effectuer. Universalia a acquis une grande expertise dans l'évaluation des programmes publics. L'organisation du travail permet une grande flexibilité et le travail en équipe y est beaucoup présent. Nous avons pu bénéficier d'une belle expérience au sein de notre équipe ; nous aurions souhaité être associé à d'autres tâches aussi importantes de l'évaluation.

La problématique que nous avons dégagée de concert avec notre superviseur a été de réfléchir sur la question de l'horizontalité dans l'évaluation de la FdR. Ce choix se justifiait par le fait que le gouvernement fédéral du Canada accorde une très grande importance au succès de ses programmes gérés de façon horizontale c'est-à-dire, qui touchent plusieurs organismes à la fois. Notre approche a consisté donc à présenter d'abord ce qu'est la FdR et la manière dont la gouvernance et la coordination sont faites par les structures responsables. À ce propos, nous avons pu réaliser que la FdR est l'un des plus vastes programmes du gouvernement fédéral.

Les défis majeurs de la FdR restent la question de leadership, la définition des responsabilités individuelles et collectives, la concurrence négative et la mesure des effets du programme.

Afin de bien encadrer notre recherche, nous nous sommes appuyé sur un cadre conceptuel qui n'est autre que le Nouveau Management Public (NMP) en raison des valeurs de bonne gouvernance prônées par ce modèle, et qui coïncident bien avec les résultats stratégiques de la FdR. Ces valeurs sont, La gestion axée sur les résultats, la reddition de compte et l'imputabilité.

Nous avons passé en revue la méthodologie utilisée par PRA&UMG pour effectuer l'évaluation de la FdR, et ce parcours fut ponctué d'analyses critiques sur les avancées et les faiblesses des méthodes et moyens utilisés qui démontrent qu'il s'agit d'une évaluation horizontale. Nous pouvons en conclure que l'équipe d'évaluation a utilisé un large éventail de moyens classiques comme les revues documentaires, les entrevues, les revues d'écrits, les sondages, les études de cas, afin de produire un rapport final à la hauteur de sa réputation. Notre mandat au sein de l'organisation étant plus court que la fin programmée de l'évaluation, nous n'avons pas pu observer le niveau de succès de certaines activités à venir.

Nous avons relevé que sur la forme, il était nécessaire de structurer l'évaluation de la FdR sur trois paliers partant des évaluations des initiatives individuelles, à l'évaluation globale, en passant par l'évaluation par domaine d'activités. Nous avons relevé des ambiguïtés au niveau du caractère sommatif de la FdR.

Fort des enseignements qui ressortent de la mise en œuvre et de l'évaluation de la FdR, nous avons jugé nécessaire d'aborder une question en libre opinion, et qui est en rapport avec les résultats recherchés par le gouvernement à travers la FdR. Nous avons suggéré que la dualité linguistique soit au cœur du système éducatif dans l'ensemble du Canada dans des proportions

50%-50% entre l'anglais et le français, en dépit du fait que les questions d'éducation sont du ressort provincial et territorial.

Notre proposition vise à faire du Canada, un pays parfaitement bilingue.

## BIBLIOGRAPHIE

Bourgault, J & Lapierre, R. (2000), *Horizontalités gestion publique* Rapport final au Centre canadien de gestion, au Réseau du leadership, au Conseil des hauts fonctionnaires fédéraux du Québec et à l'École nationale d'administration publique

CLO : Commissariat aux langues officielles, *RAPPORT ANNUEL 2007-2008- CHAP1 : Les langues officielles et le leadership*

Cloud, N., Genesee, F., & Hamayan, E. (2000). *Dual language instruction: A handbook for enriched education*. Boston: Heinle & Heinle

CNFS : Consortium national de formation en santé

Commissariat aux langues officielles, *Rapport annuel 2010-2011*

Dans J. E. Alatis, C. A. Straehl, B. Swain, M., & Lapkin, S. (1982). *Evaluating bilingual education: A Canadian case study*. Clevedon, Multilingual Matters.

Fitzpatrick, Tom (2000), Secrétariat du Conseil du Trésor pour la Table ronde de recherche-action du CCG en gestion Horizontale

Gauthier, Benoît (2010), *Recherche sociale, De la problématique à la collecte des données*. Presses de l'université du Québec

Genesee, F. (1987). *Learning through two languages: Studies of immersion and bilingual children*. Cambridge, Mass.: Newbury House Publishers

Germain, C., J. Netten, & Movassat, P. (2004). L'évaluation de la production orale en Français intensif : critères et résultats. *The Canadian Modern Language Review/La Revue Canadienne des Langues Vivantes*, 60(3), pp.309-332.

H. Bakvis et L. Juillet (2004), *Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership*, École de la fonction publique du Canada.

Kernaghan Kenneth, Marson B., Sandford, B. (2001) *L'administration publique de l'avenir*. Institut d'Administration Publique du Canada



Lapkin, S., Swain, M., & Shapson, S. (1990). French immersion research agenda for the 90s. *La Revue Canadienne des Langues Vivantes*, 46, (4), Mai. Dans S. Rehorick et

Larsen-Freeman, D. (1995). On the changing role of linguistics in the education of second language teachers: Past, present, and future.

Les Metcalfe(juin 1994) «International policy coordination and public management reform», p.271-90

Lindquist, Evert. (2002) « Culture, Control and Capacity: Meeting Contemporary Horizontal Challenges in Public Sector Management », dans Meredith Edwards et John Langford (dir.), *New Players, Partners and Processes: A Public Service Without Boundaries*, National Institute for Governance, Université de Canberra et Centre for Public Sector Studies, Université de Victoria, Canada.

Masson, Michel (2006), *Collaborative Partnerships for Urban Development: a Study of the Vancouver Agreement* Department of Geography and Environment London School of Economics Houghton Street London WC2A 2AE [m.mason@lse.ac.uk](mailto:m.mason@lse.ac.uk)

Mercier, Jean (2007) *L'Administration Publique. De l'École classique au nouveau management public* P37-45. Les presses de l'Université Laval

Netten, J., & Germain, C. (2004). Theoretical and research foundations of intensive French. *The Canadian Modern Language Review/La Revue Canadienne des Langues Vivantes*, vol. 60, no 3, pp. 275-294.

PCH, FdR. Feuille de Route pour la dualité linguistique canadienne 2008-2013 : Agir pour l'avenir

Portail linguistique du Canada, Contexte juridique des langues officielles au Canada.  
[http://www.salic-slmc.ca/showpage.asp?file=langues\\_en\\_presence/langues\\_off/contexte\\_jur&language=fr&updatemenu=true](http://www.salic-slmc.ca/showpage.asp?file=langues_en_presence/langues_off/contexte_jur&language=fr&updatemenu=true)

Rapport méthodologique de PRA soumis le 24 février 2012 à PCH

Saindon, Landry & Boutouchent, (2011), *Anglophones majoritaires et français langue seconde au Canada : effets complémentaires de la scolarisation et de l'environnement social*, CjAL / RCLA



<b>Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route</b>		
<b>Questions de l'évaluation</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Sources/Méthodes</b>
<b>Pertinence de la Feuille de route</b>		
1. La <i>Feuille de route</i> est-elle encore nécessaire dans la mesure où elle répond aux besoins des Canadiens?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Preuve de l'existence des besoins évoqués par la Feuille de route</li> <li>– Preuve de besoins nouveaux et pertinents induits par l'évolution du contexte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Étude des documents (présentation au Conseil du trésor, plans d'activités, rapports sur les plans et les priorités (RPP), rapports ministériels sur le rendement (RMR), discours du Trône, annonce du budget, rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route)</li> <li>– Analyse bibliographique (études consacrées aux langues officielles)</li> <li>– Analyse secondaire des résultats des enquêtes (sondage sur les perceptions des CLOSM, recensement de 2006)</li> <li>– Panels d'experts</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevues auprès gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>
<b>Harmonisation avec les priorités gouvernementales</b>		
2. Dans quelle mesure la <i>Feuille de route</i> s'harmonise-t-elle aux priorités de Patrimoine canadien, avec celles des ministères partenaires de la <i>Feuille de route</i> et celles du gouvernement fédéral dans son ensemble?	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Liens entre les objectifs de la Feuille de route et les priorités du gouvernement fédéral</li> <li>– Liens entre les objectifs de la Feuille de route et les objectifs stratégiques de Patrimoine canadien et des partenaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Étude des documents (présentation au Conseil du trésor, RPP, RMR, discours du Trône, annonce du budget, rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route)</li> <li>– Panels d'experts</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route</li> </ul>
<b>Harmonisation avec le rôle et les responsabilités du gouvernement</b>		
3. La <i>Feuille de route</i> est-elle cohérente avec le rôle et les responsabilités du	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Lien entre la Feuille de route et le rôle et les responsabilités du gouvernement en matière de langues officielles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Étude des documents (présentation au Conseil du trésor, RPP, RMR, discours du Trône, LLO, règlements sur les LO, annonce du budget, rapports d'évaluation des partenaires)</li> </ul>

<b>Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route</b>		
<b>Questions de l'évaluation</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Sources/Méthodes</b>
gouvernement?		de la Feuille de route) – Panels d'experts
	– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des intervenants des majorités linguistiques	– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des intervenants des majorités linguistiques
<b>Conception et mise en œuvre dans la réalisation des résultats attendus</b>		
4. Dans quelle mesure le regroupement des initiatives des divers partenaires constitue-t-il un avantage pour leur mise en œuvre?	– Nombre et nature des liens, collaborations et activités entre les initiatives de la Feuille de route – Autres programmes/initiatives pertinentes	– Étude des documents (p. ex. rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapport de mi-parcours sur la mise en œuvre de la Feuille de route)
Existe-t-il des programmes/initiatives qui ne font pas partie de la Feuille de route, mais qui devraient être inclus?	– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques	– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques
5. Dans quelle mesure la coordination de la <i>Feuille de route</i> est-elle satisfaisante?	– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO	– Étude des documents (p. ex. rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapport de mi-parcours sur la mise en œuvre de la Feuille de route) – Analyse de la base de données (SGIRLO)
Dans quelle mesure les structures de gouvernance de la Feuille de route sont-elles satisfaisantes?		– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO
6. Quels facteurs ont favorisé et/ou ralenti la mise en œuvre/progression de la <i>Feuille de route</i> ?	– Preuve de facteurs ayant nuit ou favorisé la mise en œuvre de la Feuille de route	– Étude des documents (p. ex. rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapport de mi-parcours sur la mise en œuvre de la Feuille de route) – Analyse des bases de données (SGIRLO)

Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route		
Questions de l'évaluation	Indicateurs	Sources/Méthodes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO</li> </ul>

Atteinte des résultats intermédiaires escomptés		
<p>7. Dans quelle mesure la <i>Feuille de route</i> a-t-elle contribué à accroître la capacité des Canadiens d'expression française de l'ensemble du Canada et d'expression anglaise au Québec de vivre et de travailler au sein de communautés dynamiques dans la langue de leur choix?</p> <p>Dans quelle mesure la <i>Feuille de route</i> a-t-elle permis aux Canadiens un accès continu et accru à des services de justice et de santé dans les deux langues officielles?</p> <p>La <i>Feuille de route</i> fait-elle en sorte que les communautés se développent tant socialement qu'économiquement?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preuves de la capacité des citoyens habitant dans les CLOSM de vivre dans leur milieu et d'avoir accès aux services dans leur propre langue (justice, santé, développement économique, éducation et immigration):</li> <li>- Tendances démographiques</li> <li>- Tendances socioéconomiques</li> <li>- Niveau de participation sociocommunautaire</li> <li>- Éventail des secteurs d'activités</li> <li>- Niveau de satisfaction relié à l'accès au système de justice dans les deux LO</li> <li>- Niveau de satisfaction relié à l'accès aux services de santé dans la langue de la minorité</li> <li>- Nombre et pourcentage d'immigrants ayant reçu des services d'établissement en français.</li> <li>- Nombre de points de service offrant des services en français aux nouveaux immigrants</li> <li>- Degré d'impact dans les communautés en termes de développement des capacités, développement d'entreprises et des collectivités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Étude des documents (plans d'activités, RPP, RMR, rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapports annuels du SLO, rapports annuels du CLO) et des dossiers</li> <li>- Analyse bibliographique (études consacrées aux langues officielles)</li> <li>- Analyse des bases de données (SGIRLO)</li> <li>- Analyse secondaire des résultats des enquêtes (sondage sur les perceptions des CLOSM, recensement de 2006)</li> <li>- Études de cas</li> <li>- Panels d'experts</li> </ul>

Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route		
Questions de l'évaluation	Indicateurs	Sources/Méthodes
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Taux de satisfaction des acteurs communautaires par rapport aux modèles et outils d'alphabétisation familiale</li> <li>-% des partenaires pour le développement de la petite enfance qui s'inspirent des pratiques de la Table nationale</li> <li>-N. et % des membres des CLOSM qui vivent dans les communautés qui sont desservies par des écoles et établissements d'enseignement postsecondaire de langue minoritaire</li> <li>-Diversification de l'économie des CLOSM</li> <li>-Taux d'activité ou taux de chômage des immigrants francophones</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>
<p>8. Les initiatives de la <i>Feuille de route</i> font-elles en sorte que les Canadiens sont conscients des avantages de la dualité linguistique et qu'ils ont les outils nécessaires pour l'apprécier?</p> <p>Dans quelle mesure les Canadiens ont-ils une meilleure connaissance et utilisation des deux langues</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Appréciation des utilisateurs / consommateurs relativement aux outils linguistiques et aux produits culturels disponibles dans les deux LO</li> <li>- Taux de satisfaction des clients et partenaires relativement aux outils linguistiques développés par l'initiative CNRC</li> <li>- Taux de satisfaction des lecteurs canadiens relativement à la disponibilité des traductions d'auteurs canadiens dans les deux langues officielles</li> <li>-Taux de satisfaction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Étude des documents (plans d'activités, RPP, RMR, rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapports annuels du SLO) et des dossiers</li> <li>-Analyse bibliographique (études consacrées aux langues officielles)</li> <li>-Analyse des bases de données (SGIRLO)</li> <li>-Analyse secondaire des résultats des enquêtes (sondage sur les perceptions des CLOSM, recensement de 2006)</li> <li>-Panels d'experts</li> </ul>

Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route		
Questions de l'évaluation	Indicateurs	Sources/Méthodes
<p>officielles?</p> <p>Les Canadiens ont-ils un meilleur accès aux expressions culturelles des deux groupes linguistiques?</p>	<p>relativement aux outils linguistiques utilisés dans l'initiative de l'ÉFPC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Perceptions et niveau de connaissance des Canadiens à l'égard des langues officielles</li> <li>- Taux d'augmentation de la capacité au sein de l'industrie langagière (indicateur à revoir avec TPSGC)</li> </ul>	
<p>La <i>Feuille de route</i> a-t-elle permis de renforcer la capacité de l'industrie langagière?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO et des intervenants des majorités linguistiques</li> </ul>
<p>9. Les initiatives de la <i>Feuille de route</i> contribuent-elles au renforcement de la capacité du gouvernement du Canada en matière de langues officielles?</p> <p>La coordination du PLO et la dualité linguistique au sein de la fonction publique fédérale se sont-elles renforcées?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Niveau de qualité de l'information sur le rendement en matière de langues officielles</li> <li>- Preuves de progrès accomplis de la situation des langues officielles dans les institutions fédérales</li> <li>- Preuves de progrès accomplis dans la gouvernance et la coordination du PLO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Étude des documents (plans d'activités, RPP, RMR, rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapports annuels du SLO) et des dossiers</li> <li>- Analyse bibliographique (études consacrées aux langues officielles)</li> <li>- Analyse des bases de données (SGIRLO)</li> <li>- Analyse secondaire des résultats des enquêtes (sondage sur les perceptions des CLOSM, recensement de 2006)</li> <li>- Panels d'experts</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes du PLO</li> </ul>
<p>10. Les initiatives de la <i>Feuille de route</i> ont-elles eu des répercussions négatives ou positives inattendues?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preuve des effets imprévus (positifs et négatifs)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Étude des documents (rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route, rapports annuels du SLO) et des dossiers</li> <li>- Analyse des bases de données (SGIRLO)</li> <li>- Études de cas</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route et des autres parties prenantes</li> </ul>

<b>Tableau 4: Cadre d'évaluation de la Feuille de route</b>		
<b>Questions de l'évaluation</b>	<b>Indicateurs</b>	<b>Sources/Méthodes</b>
	parties prenantes du PLO	du PLO
<b>Démonstration d'efficacité et d'économie</b>		
11. Utilise-t-on les moyens les plus efficaces pour atteindre les résultats escomptés?	– Preuve qu'un système a été mis en place pour gérer efficacement et économiquement les fonds – Contraintes opérationnelles rencontrées au cours de la mise en œuvre	– Étude des documents (rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route) et des dossiers – Analyse des bases de données (SGIRLO, bases de données financières)
	– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route	– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route
12. Y a-t-il d'autres façons d'atteindre les mêmes résultats plus efficacement?	– Preuves d'autres mécanismes pouvant servir à obtenir des résultats semblables	– Étude des documents (rapports d'évaluation des partenaires de la Feuille de route) et des dossiers
	– Perception des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route	– Entrevues auprès des gestionnaires et des partenaires de la Feuille de route

Source : Cadre d'évaluation prescrit par PCH, légèrement aménagé par PRA&UMG