



Santé
Canada Health
Canada

Évaluation du Fonds d'innovation de Santé Canada

Présenté à

Santé Canada
Comité ministériel de vérification et d'évaluation

le 1 novembre 2005

Évaluation du Fonds d'innovation de Santé Canada
Plan d'action de gestion
(au 14 septembre 2005)

Recommandation	Mesures actuelles	Date d'achèvement	Responsables	État d'avancement (au 14 septembre 2005)
<p>Renouveler le Fonds d'innovation de Santé Canada conditionnellement à :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la mise en oeuvre des présentes recommandations; • une évaluation après deux ans. 	<p>Réunions en équipe Cadre d'évaluation Atelier Plan d'évaluation</p>	<p>31 mars 2007</p>	<p>Membres de l'équipe d'évaluation du FISC Membre spécial (B. Buxton) DEPM DGR</p> <p>À noter : La DEPM arrive à la fin de sa collaboration avec la livraison du produit final, soit l'ébauche du modèle logique (Montréal, 25 août)</p>	<p>En cours</p> <p>1. On a recommandé aux DGR un FISC 2005-2006 afin d'établir une étude de rentabilité relative au fonds. Ceci inclurait un répertoire des projets, des pratiques exemplaires et des recommandations (p. ex. mécanismes de financement).</p>
<p>Élaborer un dossier de présentation de proposition (français/anglais) qui comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • un modèle de demande de proposition • de l'information sur le FISC 	<p>✓ La région de l'Alberta et des T. N.-O. procède à la rédaction et à la mise à l'essai de modèles. ✓ Les membres de l'équipe d'évaluation du FISC examinent des modèles.</p> <p><input type="checkbox"/> On apporte les modifications finales aux modèles. <input type="checkbox"/> On a préparé une recommandation pour les DGR.</p>	<p>27 septembre</p>	<p>K. Grubert (responsable) B. Buxton (cadre supérieur en AQ, région de l'Alberta et des T.N.-O.) K. Hunter Membres de l'équipe d'évaluation du FISC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les modèles de demande de proposition provisoires sont achevés et font l'objet d'un examen par l'équipe d'évaluation du FISC. • Les modèles de demande de proposition font partie du cahier de travail des stratèges régionaux. • On apportera les modifications finales et on communiquera la recommandation aux DGR le 27 septembre.

Recommandation	Mesures actuelles	Date d'achèvement	Responsables	État d'avancement (au 14 septembre 2005)
<p>Élaborer un modèle logique du FISC (français/anglais)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modèle logique du FISC • Définitions et renseignements sur les résultats escomptés, les extrants, les activités, les intrants et les indicateurs de rendement, le cas échéant 	<p><input checked="" type="checkbox"/> Tenue d'un atelier à Montréal au cours de la semaine du 23 août</p> <p><input type="checkbox"/> La DEPM prépare un modèle logique provisoire fondé sur les commentaires générés à Montréal la semaine du 19 septembre.</p>	<p>Version finale du modèle logique d'ici le 30 septembre</p>	<p>Coordination régionale de la logistique Membres de l'équipe d'évaluation du FISC B. Buxton</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Tenue de l'atelier sur le modèle logique 3. Modèle logique en cours de rédaction 4. Examen en vue de changements et prochaines étapes le 27 septembre 5. Le modèle logique sera appliqué aux propositions 2005-2006 relatives au FISC
<p>Élaborer un cadre d'évaluation (français/anglais) afin :</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'évaluer dans quelle mesure les projets contribuent à la progression des objectifs du Fonds; • de favoriser le développement de connaissances liées aux grands principes suivants : la santé de la population, le renforcement des capacités et l'établissement de partenariats, etc.; • de permettre la collecte de renseignements uniformes et comparables sur les leçons à tirer des projets. 	<p>⌘ Il n'y a pas eu de délibérations sur le cadre d'évaluation à Montréal. On examinera la question à la réunion de l'équipe d'évaluation du FISC du 27 septembre.</p> <p>» Voir l'ébauche (travail en cours) du cadre d'évaluation sur le cahier de travail des stratégies régionaux (nouveau)</p>	<p>Produits finaux d'ici le 30 septembre</p>	<p>K. Hunter (responsable) Coordination régionale de la logistique Membres de l'équipe d'évaluation du FISC B. Buxton</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Téléconférence d'évaluation du FISC le 27 septembre

Recommandation	Mesures actuelles	Date d'achèvement	Responsables	État d'avancement (au 14 septembre 2005)
<p>Développer et mettre en oeuvre un processus (français/anglais) qui alloue suffisamment de temps à l'examen et à l'approbation pour que les projets soient subventionnés et puissent fournir des résultats avant la fin de l'année financière.</p>	<p>✓ Développer un cycle de vie de la planification du FISC (voir le prototype du diagramme de GANTT préparé par K. Hunter sur Visio)</p>	<p>Produit final d'ici le 30 juin</p>	<p>K Hunter (responsable) Membres de l'équipe d'évaluation du FISC B. Buxton</p>	<p>✓ Le diagramme du cycle de vie a été envoyé à tous les membres des groupes de travail du FISC en juin dernier dans le but d'obtenir leur rétroaction avant la fin de l'été. <input type="checkbox"/> Les recommandations finales ont été présentées aux DGR le 27 septembre.</p>
<p>Développer un processus d'approbation qui permette de classer et d'évaluer les projets en fonction du risque dans le but de réduire le nombre d'autorisations à obtenir et de rendre le processus plus efficace.</p>	<p>✓ (Provisoire) Tenue d'un atelier à Montréal au cours de la semaine du 23 août</p> <p>☞ Les DGR assurent le suivi quant au processus d'approbation. Le modèle de demande de proposition du FISC offre une option à envisager dans le processus d'approbation. Cette option ferait en sorte que les DGR puissent approuver tous les projets 10 000 \$ ou moins.</p> <p>»» Parmi les autres facteurs liés à l'approbation dont il faut tenir compte, il y a :</p> <ul style="list-style-type: none"> -le nombre de collaborateurs (internes/externes); -l'influence et la position des collaborateurs en ce qui a trait au projet du FISC; -la mesure dans laquelle le FISC pourrait influencer les priorités stratégiques; -la valeur totale du projet. 	<p>Produits finaux d'ici le 30 septembre</p>	<p>DGR Membres de l'équipe d'évaluation du FISC DEPM B. Buxton</p>	<p><input type="checkbox"/> Examen du cadre d'évaluation et des modèles utilisés <input type="checkbox"/> Élaboration du Plan d'action à la réunion du 27 septembre</p>
<p>Chercher et trouver d'autres mécanismes de financement</p>	<p>L'équipe d'évaluation du FISC a examiné les ententes de collaboration du SCT à la réunion de Montréal.</p>		<p>Équipe d'évaluation du FISC B. Buxton DGR</p>	<p>Examiner des options, mener des consultations et formuler des recommandations pour l'étude de rentabilité du FISC.</p>



Santé
Canada

Health
Canada

ÉVALUATION DU FONDS D'INNOVATION DE SANTÉ CANADA

Juin 2005



Préparé par :

Direction de la mesure et de l'évaluation du rendement du Ministère
Direction générale du contrôleur ministériel

Canada

INTRODUCTION

Au moyen de la présente évaluation, le gouvernement s'acquitte de l'engagement qu'il a pris dans le cadre du mandat du Fonds d'innovation de Santé Canada (FISC), c'est-à-dire d'évaluer le rendement du Fonds en fonction de ses objectifs, à la fin du projet pilote d'une durée de deux ans. Les conclusions et les recommandations de l'évaluation seront présentées au sous-ministre adjoint afin de lui offrir un aperçu des premiers résultats du FISC et de l'informer des décisions relatives à son renouvellement.

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation vise à déterminer dans quelle mesure les objectifs du Fonds ont été atteints, à examiner les processus de gestion et les mécanismes de responsabilisation et à présenter les leçons qui doivent être tirées avant que d'autres décisions ne soient prises.

QUESTIONS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation était d'envergure nationale et portait principalement sur les deux points clés suivants :

- 1) **conception et mise en oeuvre**, y compris des questions sur la manière d'améliorer la conception et la gestion du Fonds;
- 2) **premiers résultats**, y compris des questions sur la manière dont les objectifs du Fonds ont été interprétés et la mesure dans laquelle les résultats ont été articulés et atteints.

MÉTHODOLOGIE

Les sources de données suivantes ont été utilisées pour réaliser la présente étude :

1. Analyse documentaire

Cette composante visait à :

- réviser les théories et les pratiques en matière de partenariat et de renforcement des capacités, deux objectifs clés du Fonds;
- repérer les pratiques exemplaires et les comparer au modèle utilisé par Santé Canada;
- examiner et analyser des documents précis ayant trait à la mise en oeuvre des projets.

2. Entrevues

Dans l'ensemble, les directeurs généraux régionaux (DGR), le personnel externe des projets, le personnel de Santé Canada responsable des projets et de l'élaboration des politiques ainsi qu'un administrateur du Fonds d'investissement stratégique de la Direction générale des produits de santé et des aliments ont participé à 17 entrevues et à une discussion de groupe.

CONTEXTE

Approuvé en 2002, le FISC est un projet pilote d'une durée de deux ans qui visait à fournir aux DGR une somme de 1,2 million de dollars en fonds discrétionnaires afin qu'ils puissent profiter des occasions qui s'offrent à eux et faire progresser leurs priorités régionales et celles du Ministère. Ses objectifs sont les suivants :

1. explorer différentes approches afin de favoriser des résultats positifs en matière de santé;
2. faciliter la collaboration et établir de nouveaux partenariats entre les programmes, les ministères, les différents paliers de gouvernement, les régions ainsi qu'avec les partenaires et les intervenants;
3. améliorer les capacités régionales dans le but de répondre plus efficacement aux conditions et aux priorités locales.

RÉSULTATS

Avantages du Fonds

La majorité des personnes interrogées ont reconnu que les deux plus importants avantages du FISC sont :

- l'accessibilité à long terme à des fonds qui ne sont pas déjà alloués à des programmes nationaux avant d'arriver dans les régions;
- les objectifs de haut niveau axés sur la santé de la population dans le but d'appuyer toute une gamme d'approches en matière de recherche, de partenariat et de renforcement des capacités.

Interprétation des objectifs du Fonds

Selon l'analyse documentaire et les entrevues, il semble que l'approche relative à la santé de la population et aux déterminants de la santé est souvent utilisée dans le but de faire progresser les résultats en matière de santé, accent dont il est question dans le premier objectif (13 des 32 projets mettent l'accent sur la santé de la population). Les personnes interrogées ont

également indiqué de quelle façon les activités des projets pourraient éventuellement contribuer à renforcer les politiques et à effectuer des interventions mieux comprises.

Les 32 projets sont tous subventionnés dans le but d'établir ou de renforcer des partenariats qui appuient le deuxième objectif du FISC. Il y a deux raisons pour cela. Premièrement, tel que mentionné dans des publications telles que le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada - 2001*¹ et confirmé dans l'analyse documentaire, les partenariats permettent au Ministère d'avoir une incidence, au moins de façon indirecte, sur un beaucoup plus grand nombre de déterminants de la santé que ceux que son mandat couvre directement. La seconde raison porte sur la décentralisation des services de santé provinciaux, ce qui s'est traduit par l'établissement de relations multisectorielles avec des organismes tels que les autorités régionales de la santé, en plus des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les projets financés dans le cadre de cet objectif proposent tout un éventail de types de relations allant de simples réseaux visant à initier ou à améliorer les relations à des collaborations menées dans le but d'atteindre un résultat commun, bien défini comme, par exemple, la détermination de pratiques exemplaires dans le but de transformer les résultats de recherches en politiques.

La réalisation du troisième objectif a mis l'accent sur la capacité organisationnelle de Santé Canada, des collectivités ou des autres paliers de gouvernement. Les quatre approches suivantes en matière de renforcement des capacités relevées dans la documentation sont représentées dans les projets :

- l'approche organisationnelle descendante consiste à accroître les connaissances et les compétences du personnel de Santé Canada afin d'obtenir une politique en matière de santé mieux éclairée ou une meilleure conception des interventions;
- l'approche organisationnelle ascendante est axée sur la formation des membres de Santé Canada et d'autres organismes afin de leur permettre d'acquérir des compétences et des connaissances qui serviront non seulement aux personnes concernées, mais également, ce qui est encore plus important, à l'organisme ainsi qu'à l'ensemble de la collectivité;
- l'approche axée sur les partenariats vise à renforcer les relations entre les organismes au moyen d'un échange de connaissances et d'autres ressources;
- l'approche de l'organisation communautaire vise à transformer les individus pour que de bénéficiaires passifs de services, ils deviennent des participants actifs au processus en incitant les membres de la collectivité à se joindre aux organismes dans le but d'améliorer la santé de la communauté.

¹ Vérificatrice générale du Canada, *Rapport de la vérificatrice générale du Canada* - (Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001), ch. 9, p. 7.

Premiers résultats

La plupart des propositions de projets du FISC comprennent des exemples des résultats escomptés, dont des « partenariats améliorés », « l'établissement de relations de travail » et « l'accroissement des connaissances ». Un grand nombre de personnes interrogées ont également été en mesure de décrire les résultats des projets complétés et d'exprimer de façon articulée la manière dont les objectifs du Fonds progressent. Toutefois, les données rapportées étaient souvent anecdotiques ou fondées sur quelques résultats. Les personnes interviewées ont déclaré que cette situation était peut-être attribuable au fait que le Fonds est encore jeune et que peu de ressources sont affectées à l'évaluation des projets et à la collecte de données.

Conception et mise en oeuvre

Même s'il existe un processus bien établi pour sélectionner, examiner et approuver les projets, les renseignements contenus dans les propositions et les dossiers de projet pourraient être plus cohérents et plus complets. Par exemple, un critère important est que pour pouvoir recevoir une subvention du FISC, un projet ne doit pas être admissible à du financement offert par d'autres programmes ministériels. En règle générale, les propositions de projet ne contiennent pas suffisamment de détails pour déterminer de façon éclairée si les projets répondent à ce critère d'admissibilité.

Au nombre des autres renseignements utiles qui pourraient faciliter l'évaluation des projets, mentionnons les suivants :

- des renseignements financiers détaillés sur les projets, y compris les ressources que les partenaires doivent fournir;
- une description complète de la manière dont les projets appuient les priorités régionales et satisfont aux objectifs du Fonds, y compris, le cas échéant :
 - la manière dont les déterminants de la santé sont abordés;
 - la manière dont l'accent est mis sur la santé de la population;
 - la manière dont se fera la collaboration entre les différents paliers de gouvernement et les divers secteurs;
 - quels groupes seront visés par les activités de renforcement des capacités;
- une description des résultats à court terme que les projets produiront ainsi que la façon dont ils seront mesurés (d'une manière qui tiendra compte de l'importance du projet).
- des preuves qu'il y a eu, le cas échéant, des discussions avec les directions générales et les autres régions.

On considère que le processus d'examen et d'approbation, qui compte jusqu'à quatre niveaux distincts d'approbation par des cadres supérieurs, est lourd et prend beaucoup de temps, compte tenu du risque relativement peu élevé que présentent les projets. De plus, l'accessibilité des fonds à l'année s'est traduite par plusieurs cycles d'examen et d'approbation. À quelques reprises, des

délais d'exécution insuffisants ont été acceptés, menant à l'annulation de projets ce qui, en retour, a donné lieu à une perte de crédibilité face aux partenaires et à la non-utilisation de certains crédits.

Parmi les mécanismes de financement disponibles du FISC, mentionnons les contrats et les protocoles d'entente (PE). Ces mécanismes comportent des restrictions qui, à quelques reprises, ont nécessité l'adoption de mesures plus complexes pour le financement de certains projets. Par exemple, lorsque le Ministère souhaite établir un partenariat avec plusieurs partenaires, y compris d'autres paliers de gouvernement et des associations communautaires, Santé Canada doit parfois transférer l'argent à un autre palier de gouvernement au moyen d'un PE, qui le remet par la suite à l'organisme communautaire visé. Tout cela parce que, compte tenu de la nature de l'activité subventionnée au moyen d'un PE, la participation des associations communautaires n'est pas admissible. Ces dernières ne sont pas admissibles parce qu'elles ne sont pas assujetties au *Règlement sur les marchés de l'État* ou à la *Politique du Conseil du Trésor sur les marchés* et qu'elles ne peuvent donc pas être tenues responsables dans l'éventualité du non-respect d'un PE. Dans certains cas, les ententes financières nécessaires ne peuvent être convenues que dans le cadre d'une subvention ou d'un programme de contribution approuvé². Le FISC n'a pas de pouvoir en ce qui a trait aux subventions et aux contributions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Renouvellement du Fonds d'innovation de Santé Canada

Même s'il est de petite taille, on a eu fréquemment recours au Fonds d'innovation de Santé Canada (32 projets ont été subventionnés au cours du projet pilote qui a duré deux ans; la plupart des régions ont financé au moins quatre projets) pour le financement de divers projets qui mettaient fortement l'accent sur la santé de la population et les déterminants de la santé. On considère que le Fonds permet d'exercer un meilleur contrôle régional sur les ressources et qu'il offre aux DGR la souplesse nécessaire pour saisir les occasions régionales qui favorisent la progression des priorités de leur région et celles du Ministère.

Les objectifs du Fonds étaient considérés appropriés; toutefois, depuis la conception du Fonds, le Ministère a connu d'importants changements structurels, dont la création de l'Agence de santé publique du Canada, qui a eu d'importantes répercussions sur les opérations régionales. Par ailleurs, les exercices de visualisation présentement en cours au sein du Ministère pourraient modifier les objectifs et les critères d'admissibilité du Fonds.

http://www.tbs-sct.gc.ca/cmp/faq/faq_f.asp

Les preuves de l'atteinte de résultats sont faibles. L'évaluation a révélé que les preuves attestant les résultats pourraient être renforcées en ayant recours aux moyens suivants :

- un modèle logique et des indicateurs clés du FISC dans le but de démontrer à quoi devraient ressembler les activités, les extraits et les résultats des projets;
- des descriptions plus précises des résultats escomptés et leur rapport de cause à effet avec les objectifs du Fonds;
- une collecte de données et une évaluation actives et appropriées qui tiennent compte de l'envergure du projet;
- un cadre visant à déterminer la mesure dans laquelle les résultats du FISC sont atteints grâce aux mesures de rendement, aux renseignements liés à l'évaluation, ainsi qu'à des critères qui tiennent compte des priorités régionales et de celles du Ministère, en plus des théories et des pratiques sur la santé de la population;
- une stratégie de présentation des rapports du FISC afin de tenir le sous-ministre adjoint au courant de l'avancement des projets (le nombre de projets subventionnés, la phase à laquelle ils sont rendus, les noms des partenaires concernés, etc.) et de la mesure dans laquelle les projets contribuent à la réalisation des objectifs du Fonds.

De tels outils permettront aux DGR de :

- synthétiser les résultats afin de permettre l'établissement de comparaisons, la présentation de rapports et le transfert de connaissances entre les régions ainsi qu'au sein de chacune d'elles;
- mieux coordonner les activités ou les résultats du Fonds avec les activités régionales ou nationales.

Recommandation 1

Renouveler le Fonds d'innovation de Santé Canada conditionnellement à la mise en oeuvre des recommandations suivantes et à une évaluation après deux ans.

Amélioration de la conception, de la mise en oeuvre et des résultats

Sélection des projets

À l'échelle nationale, le Fonds d'innovation de Santé Canada ne possède pas de cadre analytique détaillé permettant de décrire et d'évaluer les projets qui tiennent compte des objectifs du Fonds et des éléments qui lui sont importants tels que les déterminants de la santé, le renforcement des capacités et l'établissement de partenariats. Un cadre analytique peut être utilisé pour vérifier si les projets font progresser les objectifs du Fonds conformément à la théorie en vigueur et pour aider les régions à recueillir de façon uniforme des renseignements sur les résultats escomptés des projets.

L'élaboration d'un cadre analytique en vue de l'évaluation des projets profitera aux membres du personnel (des projets) puisqu'ils auront accès à de plus amples renseignements sur les objectifs du Fonds, aux résultats escomptés et aux éventuels indicateurs de rendement, ce qui les aidera au moment de la préparation de leurs propositions. Le cadre permettra également aux personnes responsables de l'examen des propositions d'obtenir des renseignements clairs et uniformes afin de pouvoir comparer la valeur relative des différents projets.

Dans le même ordre d'idées, au fur et à mesure où la base de connaissances liée aux projets se développera, il deviendra utile d'évaluer la mesure dans laquelle chacun des projets contribue à l'atteinte des objectifs du Fonds et de déterminer s'il est possible de mettre en pratique les leçons tirées des projets. Des renseignements sur les projets et leurs résultats qui seront uniformes et comparables feront en sorte qu'il sera possible de comparer les projets, de les synthétiser et de mettre en application les connaissances acquises.

Recommandation 2

Élaborer un dossier de présentation de proposition et un cadre d'examen ou d'évaluation des projets qui comprennent les éléments suivants :

Dans le dossier de présentation de proposition :

- de l'information sur le FISC (objectifs, critères d'admissibilité, etc.);
- un modèle logique générique du FISC, comprenant une description et une définition des secteurs clés dans lesquels des résultats ont été obtenus ainsi que les éventuels indicateurs clés de rendement du Fonds;
- un modèle de demande de proposition en vue de la collecte de renseignements qui seront évalués durant le processus d'examen.

Au nombre des renseignements présentés en détail dans les propositions et devant être utilisés au moment de l'évaluation officielle des projets, mentionnons les suivants :

- une vérification que les projets rencontrent à tous les critères d'admissibilité;
- des renseignements financiers complets sur les projets, y compris sur les ressources devant être fournies par les partenaires;
- une description complète de la manière dont les projets viennent appuyer les priorités régionales et satisfont aux objectifs du Fonds, y compris, le cas échéant :
 - comment les déterminants de la santé sont abordés;
 - comment l'accent est mis sur la santé de la population;
 - comment se déroulera la collaboration entre les différents paliers et secteurs;
 - quels groupes seront visés par les activités de renforcement des capacités;
- une description des résultats à court terme qui seront obtenus dans le cadre des projets ainsi que la manière dont ils seront mesurés (d'une manière qui prendra en considération l'envergure du projet);
- des preuves qu'il y a eu des discussions avec les directions générales et les autres régions, le cas échéant.

Examen et approbation des projets

Étant donné les faibles sommes d'argent en jeu et la nature des activités des projets, les personnes qui sont familières avec le processus d'examen et d'approbation du Fonds le considèrent plutôt lourd. Il est possible de rationaliser le processus d'examen et d'approbation grâce à une meilleure planification, donnant ainsi lieu à une plus grande efficacité en matière de gestion des projets et d'utilisation du temps du personnel.

Recommandation 3

Développer et mettre en oeuvre un processus qui alloue suffisamment de temps à l'examen et à l'approbation pour que les processus d'autorisation soient terminés et que les projets soient subventionnés avant la fin de l'année financière.

Recommandation 4

Développer et mettre en oeuvre un processus d'approbation qui permette de classer et d'évaluer les projets en fonction du risque, tout en visant à réduire le nombre d'autorisations à obtenir de la part des cadres supérieurs.

Mécanismes de financement

Les mécanismes de financement du FISC présentement disponibles comportent des restrictions qui ont entraîné l'adoption d'ententes plus complexes pour le financement de certains projets.

Recommandation 5

Explorer d'autres mécanismes de financement qui pourraient rendre plus simple le financement des projets du FISC.