



Évaluation de la fonction de coordination horizontale de l'Initiative de lutte contre la violence familiale De 2011-2012 à 2016-2017

Préparé par
Le Bureau de la vérification et de l'évaluation
Santé Canada et Agence de la santé publique du
Canada

Version traduite. En cas de divergence entre le présent texte et le texte anglais, la version anglaise a préséance.

Octobre 2017



Table des matières

Sommaire	1
1.0 But de l'évaluation	3
2.0 Description du programme	3
2.1 Contexte du programme	3
2.2 Profil du programme.....	4
Figure 1 : Structure de gouvernance de l'Initiative de lutte contre la violence familiale	6
2.3 Architecture d'alignement des programmes et ressources	7
3.0 Description de l'évaluation	8
3.1 Portée, approche et conception de l'évaluation	8
3.2 Contraintes et stratégies d'atténuation.....	10
4.0 Constatations de l'évaluation	11
5.0 Conclusions	25
6.0 Leçons apprises	26
Annexe 1 : Liens entre les questions d'évaluation et les constatations	28

Liste des tableaux

Tableau 1 : Dépenses annuelles par ministère et type de financement	8
Tableau 2 : Contraintes, conséquences et stratégies d'atténuation	10

Liste de figures

Figure 1 : Structure de gouvernance de l'Initiative de lutte contre la violence familiale..	6
Figure 2 : Degrés d'horizontalité	13
Figure 3 : Analyse des points à l'ordre du jour des réunions du Groupe de travail interministériel (GTI) pour l'Initiative de lutte contre la violence familiale	18

Liste des acronymes

DG	Directeur général
ILVF	Initiative de lutte contre la violence familiale
SC	Santé Canada
AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
IRCC	Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
GTI	Groupe de travail interministériel
ONG	Organisation non gouvernementale
AAP	Architecture d'alignement des programmes
ASPC	Agence de la santé publique du Canada
GRC	Gendarmerie royale du Canada

Sommaire

L'évaluation portait sur la fonction de coordination horizontale de l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF) pour la période allant de 2011-2012 à 2016-2017. L'évaluation n'était pas axée sur l'atteinte des résultats, mais plutôt la présentation de enseignements tirés de la gestion des initiatives horizontales en examinant la gouvernance de l'ILVF.

Depuis son lancement en 1988, l'ILVF a constitué le principal mécanisme horizontal du gouvernement du Canada traitant de la violence familiale dans notre pays, même si de nombreux ministères fédéraux financent par ailleurs des activités hors de cette initiative pour explorer cette question (lesquelles ne sont pas couvertes dans la présente évaluation). L'ILVF est gérée horizontalement afin d'assurer une perspective fédérale commune, d'encourager la collaboration, de former des partenariats et d'offrir des possibilités de concertation. L'ILVF regroupe sept ministères qui reçoivent du financement et huit qui n'en reçoivent pas, et elle est dirigée par l'Agence de la santé publique du Canada. Au total, l'ILVF a dépensé environ 38,8 millions de dollars de 2011-2012 à 2016-2017 (soit 6,5 millions de dollars par année).

Constatations et conclusions

Une approche horizontale à l'intervention du gouvernement du Canada en matière de violence familiale est importante en raison de la nature multidimensionnelle du problème et des différents mandats des partenaires. Au cours des cinq dernières années, l'ILVF a réussi à favoriser la création d'un réseau solide de professionnels, l'échelle du gouvernement du Canada, qui œuvrent à résoudre des problèmes liés à la violence familiale. Le forum de l'ILVF a permis aux partenaires fédéraux de diffuser de l'information, de créer un réseau, et de collaborer sur divers projets. Ce type d'horizontalité a été très apprécié par les partenaires de l'ILVF.

Bien que l'ILVF ait réussi à créer un solide réseau, l'évaluation a révélé qu'elle n'arrive pas à démontrer un niveau d'horizontalité plus approfondi parmi les ministères de l'ILVF (c.-à-d., le partage d'idées et de ressources, des communications fréquentes et selon les priorités, tous les membres peuvent voter dans la prise de décisions). Par exemple, la mesure du rendement et la production de rapports ont surtout été effectuées au niveau des ministères. Bien que les personnes interrogées ne se soient pas entendues si une meilleure intégration de la mesure du rendement mènera à l'amélioration des résultats, les pratiques exemplaires dans la documentation suggèrent que des rapports réguliers sur le rendement des initiatives horizontales peuvent renforcer la collaboration en augmentant la responsabilité.

Toutefois, l'évaluation a aussi révélé qu'un niveau d'horizontalité plus approfondi était impossible dans les cinq dernières années. Les raisons en sont les suivantes : (1) financement stagnant et limité; (2) mobilisation limitée de la haute direction; (3) les

ministères n'obtiennent pas nécessairement les mêmes résultats pour la prestation des services; et (4) le gouvernement du Canada n'est que l'un des acteurs sur le plan des interventions en matière de violence familiale étant donné que les provinces, les territoires, les municipalités, les Premières Nations, les Inuits, les Métis et les organisations non gouvernementales (ONG) jouent aussi un rôle essentiel. Néanmoins, la majorité des personnes interrogées estiment qu'une horizontalité accrue améliorerait les résultats en matière de violence familiale.

Il est difficile de déterminer si une approche plus concertée de la gestion horizontale aurait pu améliorer l'atteinte des buts et objectifs de l'ILVF, bien que ce n'était pas l'objectif de l'évaluation. Cependant, les autorisations de programme initiales (1998) ont décrit une approche plus concertée de la gestion de l'Initiative, qui met l'accent sur l'importance d'une intervention multidisciplinaire afin d'encourager la collaboration, de former des partenariats et d'offrir des possibilités de concertation. S'attaquer aux multiples facettes de la violence familiale nécessite une intervention multisectorielle et multidisciplinaire (services juridiques, accès au logement, santé, services sociaux, etc.), qui s'appuie sur les connaissances de nombreuses disciplines. Pour l'avenir, il sera important que les partenaires discutent de la forme d'horizontalité la plus appropriée pour l'ILVF actuelle, y compris la possibilité de projets pilotes où le niveau d'horizontalité serait plus approfondi et la surveillance des répercussions de ce type de collaboration sur les résultats du programme.

Finalement, les ministères n'étaient pas particulièrement préoccupés par les politiques et procédures de l'ILVF; toutefois, de nombreux ministères ne connaissaient pas ces types de documents. Par ailleurs, l'évaluation a examiné si l'analyse comparative entre les sexes a fait l'objet de discussions pendant le forum de l'ILVF, non pas sous la forme d'une critique du rendement, mais plutôt comme un moyen d'éclairer la future coordination d'initiatives semblables. Alors que les ministères qui participent à l'ILVF notaient de manière générale que l'analyse comparative entre les sexes n'était pas officiellement traitée, cette question était considérée comme facteur déterminant pour les activités relatives à la violence familiale. En fait, les genres étaient perçus comme faisant partie intégrante des travaux de chaque ministère sur la violence familiale.

Enseignements tirés

Voici quelques-uns des principaux enseignements liés à la gestion et à la coordination des initiatives horizontales qui ont été tirés de la présente évaluation :

- Définir et communiquer aux intervenants le niveau d'horizontalité le plus approprié pour l'Initiative, mais aussi réévaluer le bien-fondé de ce niveau sur une base continue pour s'assurer qu'il demeure pertinent et que les intervenants s'entendent sur sa forme.
- Pour une initiative comme l'ILVF qui mobilise un certain nombre de ministères (actuellement 15), il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les ministères qui auront les mêmes besoins ou mesures incitatives en matière d'horizontalité.

Ainsi, il importe de faire preuve de souplesse au niveau de la façon et de la mesure dans laquelle les ministères participent à la coopération horizontale.

- S'assurer que les structures de gouvernance sont définies selon les besoins de favoriser le type d'horizontalité le mieux adapté à l'initiative. Par exemple, l'horizontalité du type coopération nécessite une mobilisation moindre de la part de la haute direction que la collaboration.
- Établir des politiques et des procédures claires qui peuvent être facilement communiquées aux nouveaux participants. Celles-ci comprendraient le but et le nombre de réunions pour chaque niveau dans la structure de gouvernance.
- Il est essentiel de trouver le juste équilibre entre la nécessité de produire des rapports sur le rendement à l'échelle de l'initiative et le respect des contraintes de temps et des besoins des ministères en la matière. Le ministère responsable doit toutefois être en mesure, à tout le moins, de rendre compte des résultats obtenus à l'échelle de l'initiative aux ministères fédéraux partenaires.
- Afin de réussir à mettre en place une horizontalité concertée, il convient de mettre en commun les ressources selon qu'il convient, de faire en sorte que l'Initiative soit une priorité gouvernementale et de mobiliser les membres de la haute direction.

1.0 But de l'évaluation

L'évaluation portait sur la fonction de coordination horizontale de l'ILVF pour la période de 2011-2012 à 2016-2017. L'objectif n'était pas d'évaluer l'atteinte des résultats, mais plutôt de présenter les enseignements tirés de la gestion des initiatives horizontales dans le cadre de l'examen de la gouvernance de l'ILVF.

2.0 Description du programme

2.1 Contexte du programme

L'ILVF est un engagement à long terme du gouvernement fédéral qui prend la forme d'une initiative horizontale menée par l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC). Sous la coordination de l'ASPC (et de Santé Canada, avant 2004), l'ILVF est gérée horizontalement afin de permettre d'assurer une perspective fédérale commune, d'encourager la collaboration, de former des partenariats et d'offrir des possibilités de concertation. L'ILVF regroupe sept ministères¹ qui reçoivent du financement, et huit qui

¹ Les ministères financés sont l'Agence de la santé publique du Canada, Statistique Canada, Justice Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, la Gendarmerie royale canadienne, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, et Condition féminine Canada.

n'en reçoivent pas². Soulignons que l'ILVF ne constitue que l'une des sources de financement fédéral. Les ministères qui participent à l'Initiative prévoient aussi des fonds dans leurs budgets pour des programmes chargés de traiter les questions relatives à la violence familiale.

Diverses évaluations portant sur les activités ministérielles individuelles vouées à la lutte contre la violence familiale ont été effectuées au fil des ans. Ceci comprend l'évaluation de 2011, qui s'est intéressée aux activités de l'ILVF de l'ASPC menées de 2004 à 2011. Cette évaluation conclut que l'ASPC avait un rôle à jouer sur le plan de la prévention de la violence familiale au Canada et qu'il fallait améliorer le leadership de l'Agence et la façon dont elle coordonne l'ILVF à l'échelle fédérale, ainsi que sa collaboration au sein du portefeuille de la Santé. Trois recommandations ont découlées de cette évaluation, la première concernant le plus la présente évaluation, dont la prise de mesures immédiates pour combler les lacunes sur le plan de l'application des principes fondamentaux suivants de la gestion des initiatives horizontales : la participation et le soutien à l'échelle des cadres, des rôles et des responsabilités bien définis, des priorités stratégiques collectives et des communications rapides et ouvertes.

2.2 Profil du programme

Depuis son lancement en 1988 (et jusqu'à l'annonce, dans le récent budget de mars 2017, d'une nouvelle initiative de 100,9 millions de dollars intitulée « Il est temps : Stratégie du Canada pour prévenir et contrer la violence fondée sur le sexe »), l'ILVF est le principal mécanisme horizontal auquel a recours le gouvernement du Canada pour traiter de la violence familiale à l'échelle du pays. Les objectifs de cette initiative étaient les suivants :

- sensibiliser le public aux facteurs de risque de la violence familiale et au fait que la participation de la population est essentielle;
- renforcer la capacité des systèmes de justice pénale et des programmes de services sociaux, de santé et de logement à s'attaquer au problème;
- favoriser la collecte de données, la recherche et l'évaluation dans le but de cerner des mesures d'intervention efficaces.

Les priorités de financement de l'ILVF ont varié au fil des ans en fonction des objectifs gouvernementaux. Au cours de la première phase, le financement de 40 millions de dollars par année concordait avec les programmes de six ministères fédéraux. Ces fonds ont appuyé la recherche et les démarches novatrices en matière de prévention et d'intervention, les consultations avec les provinces, les territoires et les ONG, ainsi que la sensibilisation du public à l'égard de la violence familiale.

² Les ministères non financés sont Patrimoine canadien, Service correctionnel Canada, le ministère de la Défense nationale, Emploi et Développement social Canada, Santé Canada, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, Sécurité publique Canada, et Service Canada.

La deuxième phase a démarré en 1991, en réaction à la tragédie de l'École polytechnique de Montréal de 1989. Un financement de 136 millions de dollars par année a été employé à accroître la sensibilisation et la capacité des communautés à traiter la violence familiale par l'entremise de mécanismes ciblés de soutien médical et social.

La phase actuelle, entreprise en 1997 et troisième de la série, entend poursuivre le travail accompli en mettant à profit les efforts concertés de quinze ministères, organismes fédéraux et sociétés d'État visant à satisfaire l'objectif premier de réduire la violence familiale au Canada. Le budget de l'ILVF (environ 6,5 millions de dollars chaque année) est partagés entre sept des quinze partenaires³. Les activités de l'ILVF sont les suivantes :

- Suivre l'incidence et la prévalence de la violence familiale au Canada (Statistique Canada);
- Favoriser l'établissement et l'amélioration des maisons d'hébergement (Société canadienne d'hypothèques et de logement);
- Renforcer les programmes communautaires afin de mieux lutter contre la violence familiale (Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC)), Gendarmerie royale du Canada, Condition féminine Canada, ministère de la Justice, Santé Canada et Agence de la santé publique du Canada);
- Mettre l'accent sur les efforts de lutte contre la violence familiale en matière de justice pénale (ministère de la Justice);
- Diffuser de l'information à des fins d'éducation et de sensibilisation (ministère de la Justice);
- Améliorer le profil de l'ILVF par des efforts de direction, de coordination et de gestion permanente de la présence de l'ILVF sur Internet (Agence de la santé publique du Canada)⁴.

Les huit autres ministères partenaires, ainsi que les sept ministères financés, consacrent également des fonds de leurs budgets ministériels à des programmes de lutte contre la violence familiale. Par exemple, Sécurité publique Canada contribue à l'enrichissement et à la mise en commun des connaissances sur les facteurs de risque et les conditions propices à la violence familiale. En fait, le financement provenant des budgets ministériels est beaucoup plus élevé que celui destiné à l'ILVF.

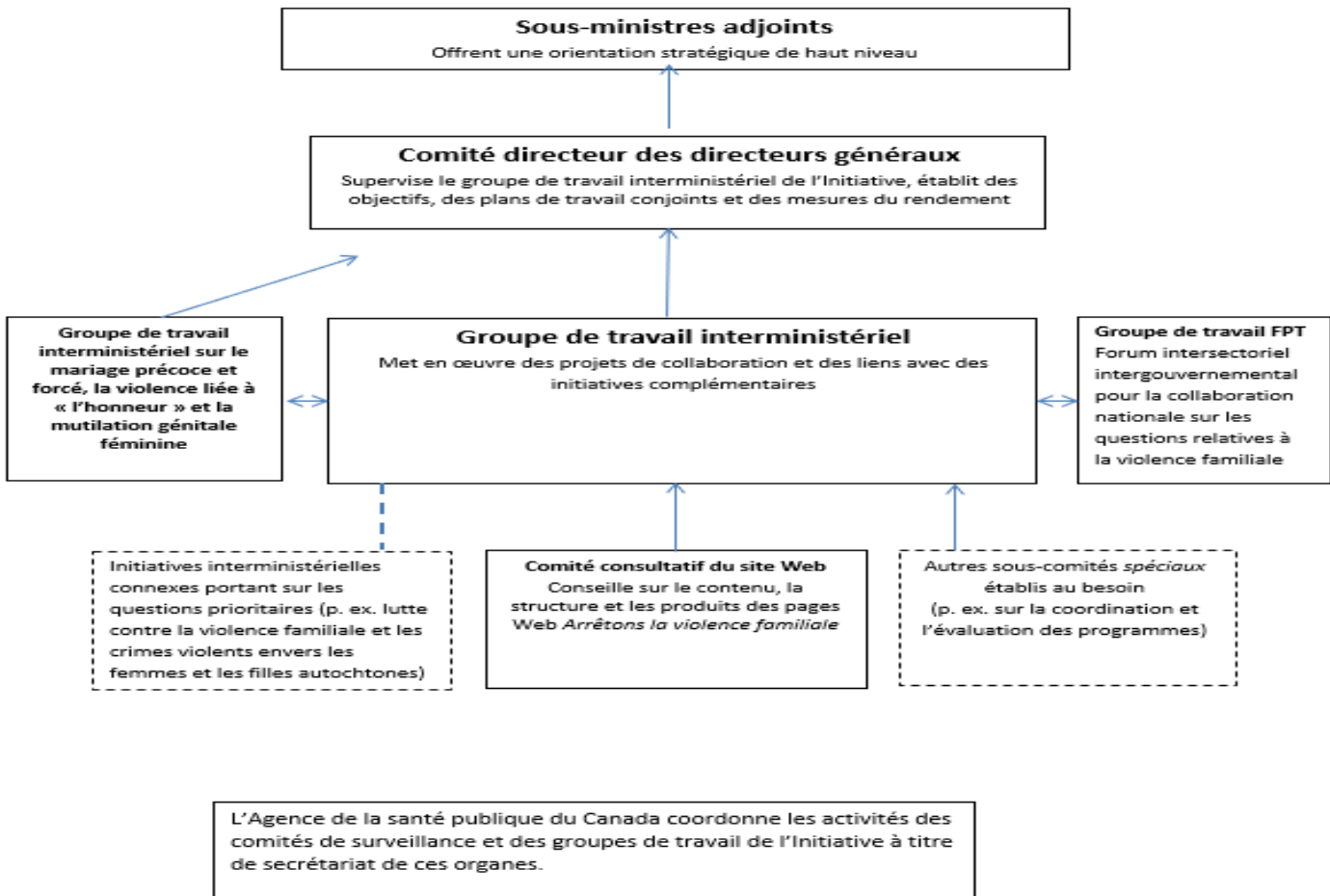
³ Les huit autres ministères membres qui utilisent exclusivement des fonds de leurs budgets ministériels sont les suivants : Citoyenneté et Immigration Canada, Service correctionnel du Canada, ministère de la Défense nationale, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, Patrimoine canadien, Sécurité publique Canada et Service Canada.

⁴ Outre l'ILVF, le ministre de la Santé a annoncé le 20 février 2015 un investissement de 100 millions de dollars sur 10 ans en vue d'améliorer les résultats sur la santé des victimes de la violence familiale. L'investissement « Soutien aux victimes de violence et protection des enfants : Perspective de santé » (l'Investissement) comporte deux volets : 7 millions de dollars par année administré par l'ASPC, et 3 millions de dollars par année administré par Santé Canada. Il s'agit d'une initiative distincte de l'ILVF qui sera évaluée de manière indépendante.

Structure horizontale de l'ILVF

La structure actuelle de gouvernance interministérielle de l'ILVF comprend un Comité directeur des directeurs généraux, un Groupe de travail interministériel (GTI), un Groupe de travail fédéral-provincial-territorial et des comités spéciaux (voir la figure 1).

Figure 1 : Structure de gouvernance de l'Initiative de lutte contre la violence familiale



Comité directeur des directeurs généraux

L'ASPC préside un Comité directeur interministériel composé de directeurs généraux issus des programmes concernés au sein de chaque ministère membre. Des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Conseil privé sont des membres d'office. Le Comité directeur est chargé de donner une orientation stratégique, d'examiner les progrès accomplis et de prendre des décisions en vue d'aider le GTI de l'ILVF relativement aux approches stratégiques pour la mise en œuvre

et la gestion horizontale de l'ILVF. Le Comité directeur est censé se réunir une ou deux fois par année.

Groupe de travail interministériel (GTI)

Le GTI représente le deuxième niveau de la gouvernance du programme et fait rapport au Comité directeur. Le GTI est présidé par le directeur de l'Unité de prévention de la violence familiale à l'ASPC et se compose de représentants de chaque ministère membre responsable de l'Initiative. Le GTI est responsable de la formulation de recommandations à l'intention du Comité directeur, de l'application des décisions prises par le Comité, de la coordination efficace de l'Initiative, de la mise en commun de l'information, ainsi que de la coordination des activités de planification de la recherche et des programmes et d'élaboration des politiques. Il est censé se réunir quatre fois par année.

2.3 Architecture d'alignement des programmes et ressources

L'ILVF est une initiative horizontale menée en vertu du sous-sous-programme 1.2.2.2 Communautés en santé et du programme 1.2 Promotion de la santé et prévention des maladies de l'Architecture d'alignement des programmes de l'ASPC. L'ILVF appuie le résultat stratégique de l'ASPC : protéger les Canadiens et les aider à améliorer leur santé.

Les dépenses de l'Initiative pour les exercices 2011-2012 à 2016-2017 sont présentées ci-dessous (tableau 1). Dans l'ensemble, l'Initiative a dépensé environ 38,8 millions de dollars sur six ans.

Tableau 1 : Dépenses annuelles par ministère et type de financement de 2011-2012 à 2016-2017

Ministère	Fonctionnement et entretien (y compris les salaires)	Subventions et contributions	Total
Agence de la santé publique du Canada	1 859 000 \$	0 \$	1 859 000 \$
Ministère de la Justice du Canada	879 522 \$	597 725 \$	1 477 247 \$
Affaires autochtones et du Nord Canada	0 \$	185 000 \$	185 000 \$
Société canadienne d'hypothèques et de logement	0 \$	1 900 000 \$	1 900 000 \$
Condition féminine Canada	0 \$	250 000 \$	250 000 \$
Statistique Canada	350 000 \$	0 \$	350 000 \$
GRC	225 000 \$	321 000 \$	546 000 \$
Total	3 313 522 \$	3 253 725 \$	6 567 247 \$

Sources : Secrétariat de l'ILVF

3.0 Description de l'évaluation

3.1 Portée, approche et conception de l'évaluation

L'évaluation a couvert la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2017, et met surtout l'accent sur le volet de coordination horizontale de l'ILVF. On a décidé de se centrer sur cet aspect, au lieu d'un examen de la pertinence et du rendement, pour les raisons suivantes :

- un certain nombre de rapports ont récemment été produits sur le rendement et la pertinence de l'ILVF (comme les précédents examens et évaluations et le rapport 2016 de l'administrateur en chef de la Santé publique);
- les ministères ont effectué des évaluations spécifiques sur d'autres programmes liés à la violence familiale;
- faible importance de l'ILVF (6,47 millions de dollars par année, y compris 3,25 millions de dollars en subventions et contributions), dont le budget est réparti entre sept ministères;
- selon la Politique sur les résultats (2016) du CT, l'évaluation des programmes dont les subventions et contributions moyennes par année sont de moins de 5 millions de dollars peut cibler les besoins particuliers de la haute direction en matière d'information, plutôt que de traiter de façon exhaustive toutes les questions liées à la pertinence et au rendement;

- les enseignements tirés liés à la coordination horizontale de l'ILVF peuvent être importants pour d'autres initiatives horizontales fédérales, en particulier la Stratégie fédérale de lutte contre la violence fondée sur le sexe.

Les principales questions qui ont servi à orienter l'évaluation sont les suivantes :

- Pourquoi et dans quels secteurs la coordination horizontale facilite-t-elle l'obtention des résultats escomptés? La fonction de coordination horizontale est-elle toujours nécessaire?
- Des politiques et des procédures appropriées ont-elles été élaborées et mises en œuvre dans le cadre de l'ILVF pour assurer une coordination horizontale efficace?
- À quels résultats en matière de coordination horizontale l'ILVF a-t-elle donné lieu? Quel a été le rendement de l'ILVF sur le plan de la coordination horizontale comparativement aux pratiques exemplaires établies? En quoi la coordination horizontale assure-t-elle une collaboration efficace entre les ministères qui participent à l'ILVF?
- Comment et dans quelle mesure la coordination horizontale de l'ILVF a-t-elle facilité la prise en compte des aspects de la violence familiale liés au sexe? A-t-elle contribué à définir et à atténuer les différentes répercussions possibles fondées sur le sexe ou la diversité?
- Qu'avons-nous appris de la coordination horizontale de l'ILVF en ce qui concerne la mesure des résultats et les rapports sur les résultats pour les Canadiens? Comment a-t-on mesuré le rendement en fonction des objectifs établis de l'ILVF? Quels ont été les réussites et les défis liés à cette approche?
- Quelles sont les pratiques exemplaires, tant à l'échelle nationale qu'internationale, en matière de gestion d'initiatives de santé publique horizontales et complexes?

La Politique sur les résultats du Conseil du Trésor (2016) a guidé la conception de l'évaluation et la détermination des méthodes de collecte de données, afin que l'évaluation satisfasse aux objectifs et aux exigences de cette politique. Une approche non expérimentale a été mise en œuvre, fondée sur la stratégie d'évaluation .

Les méthodes suivantes ont été utilisées pour l'évaluation :

- **analyse de la documentation** – pratiques exemplaires associées à la coordination horizontale des initiatives complexes;
- **examen des documents et des dossiers** – examens du rendement de l'ILVF, évaluations individuelles des ministères, documents stratégiques et de planification sur la gouvernance et la gestion de l'ILVF (p. ex. comptes rendus de réunion et registre de présence), revue des initiatives horizontales au sein du gouvernement fédéral, autres documents pertinents;
- **entrevues avec les principaux informateurs** (n=13) – 10 ministères sur les 15 qui participent à l'ILVF (certains ministères choisissent de ne pas faire d'entrevue en raison d'une disponibilité, d'une participation ou d'une expérience

limitée avec l'Initiative), gestionnaire de l'ILVF, un ancien employé de l'ASPC ayant participé à l'ILVF (pour contexte historique), représentants du Plan national australien pour la réduction de la violence faite aux femmes et à leurs enfants.

- **groupe de discussion** – membres du GTI (tous les ministères membres ont été invités; six ont participé).

3.2 Contraintes et stratégies d'atténuation

La plupart des évaluations sont assujetties à des contraintes susceptibles d'avoir des répercussions sur la validité et la fiabilité des constatations et des conclusions. Le tableau ci-dessous présente les restrictions touchant la mise en œuvre des méthodes sélectionnées pour les besoins de la présente évaluation. On met aussi en note les stratégies d'atténuation mises en place pour veiller à ce que les constatations de l'évaluation soient utilisées avec confiance pour orienter la planification du programme et la prise de décisions.

Tableau 2 : Contraintes, conséquences et stratégies d'atténuation

Contrainte	Conséquence	Stratégie d'atténuation
L'évaluation s'est beaucoup fondée sur les données des entrevues.	Les données de l'évaluation étaient surtout une affaire d'opinion et étaient, par conséquent, subjectives.	L'évaluation a fait appel le plus possible à différentes sources de données. Sinon, il était précisé quand les conclusions se fondaient beaucoup sur les données d'entrevue.
Manque de mémoire institutionnelle chez les personnes interrogées, la plupart étant relativement nouveaux à leur poste.	Les personnes interrogées n'étaient généralement pas en mesure de faire des observations relativement au contexte historique de l'ILVF.	L'évaluation a utilisé des documents écrits pour établir un contexte historique. On a aussi cherché à faire une entrevue avec un employé de l'ASPC qui avait déjà participé à l'ILVF.

4.0 Constatations de l'évaluation

La violence familiale est un enjeu crucial qui a d'énormes répercussions sur la vie des Canadiens. En 2014, plus d'un quart (26 %) des crimes violents signalés à la police ont été perpétrés par un époux, un parent, un enfant, un frère ou une sœur, ou un autre membre de la famille immédiate ou élargie de la victime. Cela représente plus de 85 000 victimes de violence familiale. Si l'on inclut la violence dans les fréquentations, le nombre de victimes passe à 133 920¹. De façon générale, les signalements de violence familiale ont diminué dans l'ensemble du Canada entre 2010 et 2014, à l'instar des autres crimes violents. Conformément au *Rapport de l'administrateur en chef de la santé publique sur l'état de la santé publique au Canada de 2016 – Regard sur la violence familiale au Canada*, les raisons de cette diminution sont un peu floues, mais cette situation est généralement liée à la diminution des formes plus graves de violence conjugale².

Constatation 1 : Une approche horizontale à l'intervention du gouvernement du Canada en matière de violence familiale est importante en raison de la nature multidimensionnelle du problème et des différents mandats des partenaires.

Une approche horizontale à l'intervention du gouvernement du Canada en matière de violence familiale est importante pour trois raisons :

- 1. La nature à multiple facettes et multidimensionnelle de l'enjeu et de ses résultats exige une approche multidisciplinaire.** La violence familiale comporte une multitude de causes et de résultats, comprenant les répercussions sur la santé des victimes, le rôle de la santé mentale pour les victimes et les agresseurs, le rôle de la santé publique pour la prévention de la violence familiale et l'élaboration de stratégies visant à soutenir les survivants, le rôle de l'hébergement pour la facilitation de la violence familiale et comme moyen d'échapper à la violence, l'aspect juridique de l'aide apportée aux survivants de la violence familiale et aussi comme moyen de traduire les agresseurs en justice, le rôle de l'application de la loi pour la prévention et la résolution de la violence familiale, etc. La nature multidimensionnelle de la violence familiale requiert une intervention à multiples facettes.
- 2. Divers aspects de la violence familiale relèvent du mandat de plusieurs ministères fédéraux distincts.** En raison du point précédent, divers ministères travaillent sur des enjeux liés à la violence familiale. Par exemple, l'enjeu de la violence familiale figure parmi les priorités des lettres de mandat de

Je travaille sur des enjeux liés aux excisions et aux mutilations génitales féminines, et ces pratiques sont définitivement liées à un aspect criminel. Plus important encore, ces pratiques affectent la santé physique et psychologique des gens et des jeunes filles. Si je devais uniquement me pencher sur l'aspect criminel de la chose, je ne ferais pas mon travail, car je dois également réaliser des activités de prévention, de sensibilisation, etc.

- *Personne interrogée*

cinq ministères fédéraux distincts (Justice, Condition féminine Canada, AANC, Infrastructure Canada et EDSC), ce qui laisse croire que, à l'heure actuelle, ces ministères jouent un rôle de premier plan pour la résolution des enjeux liés à la violence familiale à l'échelon fédéral. Plusieurs autres ministères travaillent également sur des enjeux liés à la violence familiale. En effet, ILVF actuel mobilise 15 ministères.

3. **Le lien entre les champs de compétence et les secteurs de responsabilité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT), ainsi que des Premières Nations, des Inuits et des Métis.** La coordination horizontale au sein du gouvernement du Canada offre un mécanisme permettant à tous les ministères fédéraux concernés de se réunir afin de discuter des grandes questions liées à la violence familiale avec leurs homologues des gouvernements FPT, ainsi que des collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Comme les provinces et les territoires apportent une importante contribution à la résolution des enjeux liés à la violence familiale, il est essentiel que les activités FPT soient harmonisées. Par exemple, comme les provinces sont responsables du système de santé, elles travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement du Canada en ce qui concerne les interventions en santé visant à résoudre les enjeux liés à la violence familiale. Parallèlement, les gouvernements fédéral et provinciaux doivent également travailler en étroite collaboration avec les Premières Nations afin de faire face aux enjeux liés à la violence familiale qui surviennent au sein de leurs collectivités. Dans bien des cas, les Premières Nations sont responsables de plusieurs domaines liés à la résolution de la violence familiale, comme les soins de santé et l'hébergement. Par conséquent, ces collectivités travaillent en étroite collaboration avec les gouvernements FPT dans ces domaines.

Évidemment, nous ne sommes pas les seuls intervenants. D'autres paliers de gouvernement ainsi que d'autres partenaires communautaires jouent un rôle important. De plus, il y a également beaucoup d'intervenants au sein du gouvernement fédéral. Je crois que la mise en œuvre d'une initiative horizontale est essentielle en raison du grand nombre d'intervenants.
- *Personne interrogée*

Constatation 2 : D'après la documentation, l'horizontalité doit être clairement définie en fonction des besoins particuliers de chaque initiative. Dans le cas de l'ILVF, l'horizontalité a été définie à l'origine comme se rapprochant de la coalition. À l'heure actuelle, il existe une incertitude concernant l'objectif global de l'horizontalité de l'ILVF.

D'après la documentation³, il existe divers types et degrés d'horizontalité. Par conséquent, l'horizontalité doit être clairement définie en fonction des besoins de chaque initiative. Frey, Lohmeier, Lee et Tollefson (2006) présentent un continuum d'horizontalité allant du réseautage à la collaboration, où le réseautage comprend un

ensemble de relations plus formelles et où la collaboration exige que les membres agissent à l'unisson (voir le tableau 1 ci-dessous).

Figure 2: Degrés d'horizontalité

Réseautage	Coopération	Coordination	Coalition	Collaboration
<ul style="list-style-type: none"> • Connaissance de l'organisation • Rôles définis de façon floue • Peu de communication • Toutes les décisions sont prises de façon indépendante 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir de l'information aux autres • Rôles partiellement définis • Communications officielles • Toutes les décisions sont prises de façon indépendante 	<ul style="list-style-type: none"> • Diffusion d'information et de ressources • Rôles définis • Communications fréquentes • Certaines décisions sont prises conjointement 	<ul style="list-style-type: none"> • Échange d'idées • Échange de ressources • Communications fréquentes selon un ordre de priorité -Tous les membres participent par vote à la prise de décisions 	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres font partie d'un même système • Les fréquentes communications se traduisent par une confiance mutuelle • Un consensus est obtenu pour toutes les décisions

Source: Frey, Lohmeier, Lee, Measuring Collaboration among Grand Partners: American Journal of Evaluation: September 20069, p. 387

Bakvis et Juillet (2004) apportent davantage de précisions à ce sujet en établissant un lien entre les différents degrés d'horizontalité et la mise en œuvre de l'horizontalité :

« Les structures et les processus utilisés pour obtenir une coordination peuvent varier des réseaux informels à des secrétariats à gestion commune. Les moyens utilisés pour réaliser et gérer les initiatives horizontales sont habituellement décrits par des termes comme "coordination", "collaboration" et "partenariat". Ces termes sont souvent interchangeables. Or, un examen plus approfondi suggère qu'ils ont une signification différente et qu'ils ont tendance à être utilisés dans des contextes différents. Néanmoins, l'échelle, la viabilité ou le caractère durable de toute initiative horizontale peut nécessiter différentes approches quant à l'engagement et à l'institutionnalisation des ententes⁴. »

Comme il existe plusieurs significations pour le terme « horizontalité », il est important que l'horizontalité soit clairement définie en fonction des besoins de chaque initiative. Il s'agit d'une constatation courante dans l'ensemble de la documentation⁵. Comme le souligne l'un des auteurs :

« Pour vaincre ces difficultés et développer ces importantes relations, de nombreuses études de cas ont noté qu'il est essentiel de spécifier le type de collaboration attendu des partenaires à l'initiative, et de définir la forme que doit prendre cette collaboration⁶. »

Définir l'horizontalité dans le cadre de l'ILVF

Bien que l'horizontalité ait été définie dans le cadre du dernier renouvellement du financement de l'ILVF en 1997, à l'heure actuelle, il existe une incertitude concernant l'objectif global de l'horizontalité de l'ILVF. Cette ambiguïté se complique encore davantage du fait que les ministères participant à l'ILVF ont différents besoins en matière de collaboration horizontale.

La dernière définition de l'horizontalité de l'ILVF date de 1997, soit du dernier renouvellement du financement. À l'époque, les responsables du programme ont affirmé que, en tant que ministère responsable de l'ILVF, Santé Canada (puis l'ASPC, à compter de 2004) devait coordonner les activités des différents ministères afin de mettre sur pied une intervention multidisciplinaire visant à favoriser la collaboration, à établir des partenariats et à fournir des possibilités d'initiatives conjointes. Bien qu'il soit impossible de connaître la véritable signification de cet énoncé, ce type d'horizontalité ressemble davantage à la coordination ou à la coalition, comme le montre le tableau 1 ci-dessus. Plus précisément, l'énoncé « fournir des possibilités d'initiatives conjointes » pourrait être vu comme le fait de favoriser la collaboration entre les ministères au lieu d'établir des partenariats en tant qu'entités indépendantes. Cependant, les mandats législatifs de chacun des ministères exigent un processus décisionnel indépendant à des fins de responsabilisation. Par exemple, les ministres rendent compte au Parlement des décisions prises au sein de leurs ministères respectifs, et les financements discrétionnaires d'un ministre donné doivent correspondre aux modalités des programmes individuels de subventions et de contributions.

Les membres actuels de l'ILVF sont plutôt incertains quant à l'objectif global de l'horizontalité de l'ILVF. Par exemple, l'une des personnes interrogées a fait remarquer que l'objectif global en politique de l'horizontalité de l'ILVF n'est pas très bien défini. De plus, les personnes interrogées estimaient que le plan stratégique de l'ILVF, élaboré en 2015 afin de présenter les mesures concrètes pour faire face aux défis liés à la programmation, favorisait la collaboration.

Cependant, les résultats constituaient plutôt un aperçu général des objectifs et non un plan d'action concret pour aller de l'avant de façon concertée. Il est important de souligner que quelques ministères ont affirmé que le processus pour l'élaboration du plan stratégique avait bel et bien renforcé le travail horizontal de l'ILVF, mais que de plus amples efforts auraient pu être déployés pour favoriser la collaboration. L'un des ministères a laissé entendre que l'ajout d'un volet de responsabilisation au plan stratégique aurait pu favoriser une plus grande collaboration. Il convient aussi de noter que l'on avait délibérément choisi de réduire la portée du plan stratégique, y compris le fait de ne pas créer de plan de travail prévoyant la collaboration, par respect pour le fait que plusieurs ministères partenaires clés participaient, à l'époque, à un travail prioritaire intensif sur des dossiers connexes (soit le mariage forcé, la violence fondée sur « l'honneur » et la violence faite

Il aurait été utile d'avoir une meilleure idée du comment et du pourquoi de la coordination. Je répète que, selon moi, l'objectif de l'initiative a toujours été un peu flou du point de vue de la politique.

- *Personne interrogée*

aux femmes et aux filles autochtones). Par conséquent, le but était de mettre l'accent sur ces priorités.

Une étude de cas portant sur l'ILVF, réalisée en 2007, est arrivée à des conclusions similaires :

[traduction] « L'ILVF n'en a pas moins eu à relever un certain nombre de défis en matière d'action intersectorielle. Il y a eu la question importante de l'absence de consensus et du manque de clarté sur ce qu'on devait véritablement entendre par coordination interministérielle et gestion horizontale des dossiers⁷. »

En plus de l'incertitude quant à l'objectif global de l'horizontalité de l'ILVF, les ministères de l'ILVF ont différents besoins et mesures incitatives en matière d'horizontalité. Par conséquent, ils ont des attentes variées. Les ministères possèdent également leurs propres cadres de responsabilisation et mandats législatifs. L'ILVF mobilise 15 ministères, lesquels participent tous à des activités relativement uniques sur les enjeux liés à la violence familiale. Par exemple, un représentant issu de l'un des ministères qui ne reçoivent pas de financement a souligné ce qui suit :

Nous pouvons utiliser nos propres leviers, ce qui nous a permis de travailler là-dessus de notre côté. Nous accordons tout de même de l'importance à l'ILVF fédérale, mais je ne crois pas que nous avons réellement besoin de recourir à l'ILVF dans le cadre du travail que nous avons effectué au cours des dernières années.

Une autre personne interrogée a émis l'idée que leurs besoins sont différents, compte tenu du fait qu'ils n'offrent pas directement de programmes liés à la violence familiale :

Le défi associé à l'horizontalité de l'ILVF est que je me semble fort éloigné. Nous offrons du financement aux provinces et aux territoires qui, à leur tour, fournissent des services sur le terrain. Ainsi, en tant qu'organisme fédéral, je trouve qu'il est difficile d'être aussi éloigné du lieu de la prestation du programme, au sens où lorsque je participe aux appels concernant l'ILVF, je ne considère pas que j'aie beaucoup à offrir ou à gagner avec les renseignements fournis, et je ne sais pas non plus à qui les acheminer, car je suis tellement éloigné du travail.

Même si les ministères de l'ILVF ont des mandats et des besoins distincts, cela ne signifie pas qu'il est impossible de définir l'horizontalité. Au contraire, il est important que tous les ministères aient une compréhension commune de ce que l'horizontalité peut faire pour soutenir la réalisation des objectifs de l'Initiative, et qu'ils comprennent bien le rôle qu'ils doivent jouer afin d'appuyer ces objectifs. Cependant, cela peut exiger une certaine souplesse quant à la manière et à la mesure selon lesquelles les ministères participent à la coopération horizontale. À titre d'exemple, bien que plusieurs ministères partenaires qui ne reçoivent pas de financement ne participent pas toujours aux réunions de l'ILVF (ce qui laisse croire à un besoin plus faible envers

l'horizontalité), cela ne signifie pas que les réunions sont sans importance. Comme l'un des membres du GTI issu de l'un des ministères de l'ILVF qui ne reçoivent pas de financement l'a expliqué, ses collègues et lui accordent de l'importance aux comptes rendus des décisions; ils examinent le contenu pertinent, et plus particulièrement les pratiques exemplaires⁸.

Constatation 3 : L'ILVF a réussi à favoriser la création d'un réseau de professionnels solide au sein du gouvernement du Canada qui travaille sur des enjeux liés à la violence familiale.

L'évaluation a révélé que, dans l'ensemble, les ministères estiment que le Secrétariat de l'ILVF offre une solide coordination. De plus, il existe un consensus sur le fait que les meilleurs résultats de l'ILVF ont été le partage d'information, le réseautage et les partenariats. Les ministères de l'ILVF ont constaté que ces types de résultats ont une grande valeur.

Comme le démontre l'examen du plan stratégique de 2016 du programme, les partenaires sont grandement satisfaits des activités menées par le Secrétariat de l'ILVF, ainsi que de sa réceptivité. Ils estiment que la plateforme de l'ILVF est efficace et inclusive, et qu'elle pourrait se traduire par de nouvelles possibilités de collaboration. Les entrevues menées lors de cette évaluation ont confirmé cette constatation.

Les employés de l'Agence de la santé publique qui assurent la coordination sont efficaces et nous aident à établir des liens avec les bonnes personnes, lorsque nous en avons besoin. Certaines années ont été meilleures que d'autres, mais je dirais que, en ce moment, nous sommes dans une assez bonne période. À l'heure actuelle, j'estime que les équipes de l'Agence font preuve d'un grand leadership et qu'elles possèdent de vastes connaissances.

- *Personne interrogée*

Presque toutes les personnes interrogées ont affirmé que le réseautage et le partage d'information ont été les meilleurs résultats de la coordination horizontale de l'ILVF. L'une des personnes interrogées a déclaré ce qui suit :

Je crois que, pour nous, le meilleur résultat de la coordination horizontale est le partage d'information. Il nous permet un réel partage d'information autant pour nous que pour nos partenaires interministériels. Cela nous permet d'être bien informés sans devoir fournir des efforts supplémentaires pour obtenir des informations par nous-mêmes sur des domaines qui ne relèvent pas de notre expertise, mais qui sont tout de même pertinents dans le cadre de notre travail.

Une autre personne a affirmé ce qui suit :

Je trouve que cela contribue grandement aux recoupements des différents aspects, car la violence familiale touche une multitude d'aspects distincts de la vie des gens, que ce soit la santé mentale, la santé physique, l'accès au système de justice pénale, etc. Je trouve ça très utile, car cela nous évite de travailler de façon isolée et nous permet d'adopter une approche plus holistique, tout en

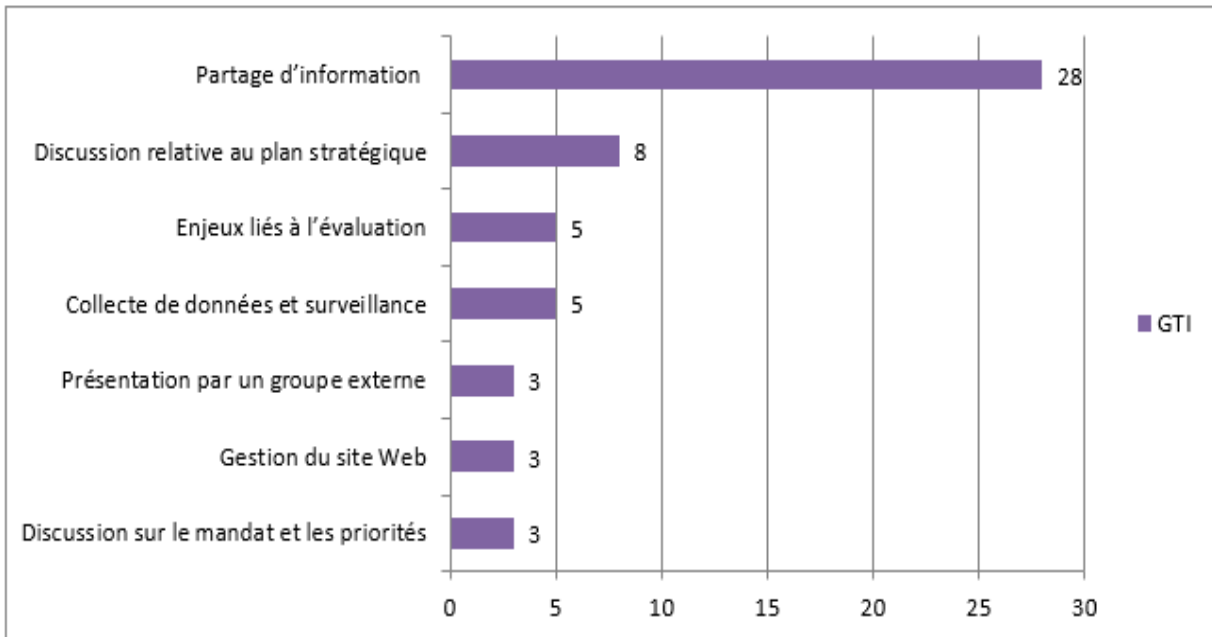
tenant compte des recoupements entre les différents aspects.

L'importance du partage d'information et du réseautage a été soulignée par la plupart des ministères. Ce point est également mis en lumière dans la documentation. Par exemple, Chromik et Treena (2007) ont souligné que « le partage d'information est un autre mécanisme qui permet de rassembler les ministères participants dans le cadre de l'ILVF. Par exemple, les ministères fédéraux se réunissent pour élaborer des présentations destinées aux délégations de l'étranger qui désirent se renseigner sur les interventions que mène le Canada contre la violence familiale. Sur un plan purement national, les représentants des ministères fédéraux s'unissent pour coordonner les messages et faire 'front commun' devant les provinces et les territoires »⁹.

Une analyse des réunions de l'ILVF au cours de la période d'évaluation appuie la constatation selon laquelle le réseautage et le partage d'information représentent d'importants résultats issus de l'horizontalité. Les membres du GTI se sont réunis régulièrement au cours de la période d'évaluation (trois fois par année, en moyenne), ce qui laisse croire que l'ILVF a favorisé la mise sur pied, à l'échelon opérationnel, d'un réseau de professionnels issus du gouvernement fédéral qui travaille sur des enjeux liés à la violence familiale. Deux fois plus de ministères qui reçoivent du financement ont participé au GTI, en comparaison avec ceux qui n'en reçoivent pas. Une fois encore, cela laisse croire que les ministères ont des attentes et des besoins distincts en matière de coopération horizontale. Parmi les 57 points à l'ordre du jour des réunions du GTI, 28 étaient liés au partage d'information (voir le tableau 2). Voici quelques exemples des autres enjeux ayant été abordés : la discussion relative au plan stratégique (8), la collecte de données et la surveillance (5), ainsi que les enjeux liés à l'évaluation (5).

Bien souvent, les gens disent qu'il s'agit simplement d'un partage d'information, mais il est difficile de démontrer à quel point ces informations sont importantes en raison de la complexité de la situation.
- *Personne interrogée*

Figure 3: Analyse des points à l'ordre du jour des réunions du Groupe de travail interministériel (GTI) pour l'Initiative de lutte contre la violence familiale



En plus du réseautage et du partage d'information, les personnes interrogées ont relevé certains exemples de ministères qui travaillent de concert à différents aspects des activités fédérales liées à la violence familiale, tel que l'élaboration de lois, processus d'examen des propositions de financement, la diffusion de publications diverses et consultations sur les lignes directrices, la formation, la collecte et l'analyse de données, les cadres d'indicateurs, etc. Les ministères accordent de la valeur à ce type de collaboration, car elle favorise l'intégration de différents points de vue sur les enjeux liés à la violence familiale et veille à ce que les intervenants fédéraux concernés participent directement au projet.

Voici quelques exemples de ce type de travail :

- le ministère de la Justice du Canada s'est associé à la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour offrir des séances de formation aux agents de police portant sur les mariages forcés et les mariages de mineurs, les actes de violence fondés sur « l'honneur », ainsi que les excisions et les mutilations génitales féminines, à la suite de l'entrée en vigueur du projet de loi S-7, en 2015, lequel avait pour but d'apporter des modifications à la *Loi sur le mariage civil* et au Code criminel;
- le ministère de la Justice du Canada a collaboré avec la GRC pour offrir du matériel de formation sur le Web aux agents de police portant sur les mariages forcés et les mariages de mineurs, ainsi que les actes de violence fondés sur « l'honneur »;
- Statistique Canada a mobilisé les partenaires de l'ILVF dans le cadre de la révision majeure de son enquête sur les maisons d'hébergement en leur

envoyant un guide de consultation et en recueillant leurs commentaires, ce qui a contribué à accroître la pertinence de cette enquête;

- dans le cadre de l'élaboration des subventions et des contributions, l'ASPC a pris part à l'examen des propositions de la GRC, ce qui a permis une meilleure compréhension des divers projets qui reçoivent du financement, que ce soit par l'entremise de l'ILVF ou d'autres fonds de la GRC. La participation à l'examen du financement de la GRC a permis d'éviter les doublons d'efforts en offrant du financement à deux organisations distinctes qui effectuent un travail similaire);
- le ministère de la Justice du Canada, la GRC, Santé Canada ainsi qu'Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC) ont travaillé ensemble afin de renforcer la compréhension de chacun des ministères à l'égard des enjeux liés à la mutilation génitale féminine. Les discussions avec les partenaires de l'ILVF ont permis d'orienter l'appel d'offres de financement préliminaire d'IRCC afin de veiller à ce que la violence familiale dans les communautés de nouveaux arrivants soit prise en compte.

Constatation 4 : À l'heure actuelle, l'ILVF n'encourage pas un niveau d'horizontalité approfondi entre ses ministères, notamment par la planification stratégique, le financement ou la production de rapports conjoints.

Un certain niveau de collaboration s'est bel et bien produit lorsque l'ILVF en était encore à ses débuts. Cependant, les entrevues, ainsi qu'une analyse de la documentation sur le programme laissent croire que, même si l'ILVF compte actuellement sur le partage d'information et le réseautage, cela ne mène pas à un niveau d'horizontalité approfondi comprenant des

Je crois que le niveau d'horizontalité et de coordination le plus vaste et approfondi était de niveau opérationnel.
- *Personne interrogée*

possibilités d'initiatives conjointes. Un examen réalisé au début des années 2000 portant sur l'horizontalité de l'ILVF) a décrit cinq projets qui ont eu lieu au cours de la première phase de l'ILVF et qui comprenaient des initiatives conjointes. Les deux points qui suivent en sont des exemples :

- le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a collaboré avec Santé et Bien-être social afin de financer conjointement plus de 180 projets communautaires répondant aux besoins des Autochtones;
- trois ministères se sont partagé les coûts d'une série de projets sur les enjeux liés aux mauvais traitements infligés aux personnes handicapées.

Cependant, conformément à une entrevue réalisée dans le cadre d'une étude de cas portant sur l'ILVF en 2007, même si différents niveaux d'horizontalité ont été démontrés par l'ILVF au fil du temps, l'ILVF actuel ne réalise pas une gestion horizontale complète, car elle ne participe pas à un processus pleinement partagé pour la planification et l'établissement du budget.

Quant à la période couverte par cette évaluation, les personnes interrogées ainsi que l'examen de la documentation démontrent clairement que la réussite de la gestion horizontale repose sur la coopération, et non sur la collaboration. Un représentant issu de l'un des ministères de l'ILVF a affirmé ce qui suit :

L'Initiative n'a jamais eu pour mandat de dire « voici les principes communs pour l'avenir, X ministères vont faire A, B et C ». Cependant, il a été convenu que les ministères doivent se réunir chaque année, partager des informations, coordonner leurs efforts, etc. Il n'y a pas de structure de gouvernance au sein de l'Initiative, même s'il y a de la coordination, de la collaboration et du partage. Nous n'avons pas de programme commun qui nous oblige à respecter une quelconque ligne de parti.

L'examen du plan stratégique du programme de 2016 est arrivé à des conclusions similaires : « certains partenaires ont signalé que l'ILVF est davantage coordonnée que gérée horizontalement, et que les membres priorisent leurs propres programmes et initiatives, lesquelles sont connexes à l'Initiative ».

Des données probantes supplémentaires découlent du fait que le comité de DG ne s'est que rarement réuni lors de la période d'évaluation (une fois par année, en moyenne) et ne s'est réuni aucune fois en 2013. Les personnes interrogées ont laissé entendre que cela était dû au fait qu'aucune décision de gestion ne devait être prise. Il se peut également que le comité organise seulement des réunions au besoin et que, selon lui, il n'était pas nécessaire de tenir des réunions supplémentaires. Parallèlement, au cours de la période d'évaluation, il y avait un nombre limité de comités spéciaux pour l'ILVF, tel que le groupe d'utilisateurs des données et le comité consultatif sur le Web. Le premier groupe a mis sur pied une liste comprenant l'ensemble des utilisateurs des données afin de favoriser la collaboration entre les différents ministères. Il a également conçu et partagé un répertoire des sources de données afin que tous les partenaires puissent utiliser les données disponibles de façon optimale. Le comité consultatif sur le Web a examiné le contenu des pages Web « Arrêtons la violence familiale » en vue de leur revitalisation.

Enfin, les ministères de l'ILVF n'ont pas de cadres ou d'indicateurs communs en matière de rendement, et très peu de rapports sur le rendement de l'initiative ont été produits. Encore une fois, cela laisse croire que les ministères partenaires de l'ILVF n'agissaient pas à l'unisson, mais bien en tant que ministères distincts, ce qui est conforme au cadre de responsabilisation de chacun des ministères.

Constatation 5 : À l'heure actuelle, une horizontalité de type réseautage/coopération plutôt que de type collaboration est la meilleure forme possible pour l'ILVF.

Il existe diverses raisons pour lesquelles une horizontalité de type collaboration n'a pas été possible dans le cadre de la forme actuelle de l'ILVF.

- **Financement stagnant et limité pour l'Initiative** – Le financement annuel de l'ILVF est demeuré d'environ 7 M\$ depuis les 20 dernières années. Compte tenu de l'inflation, ce montant représenterait environ 5 M\$ en dollars actuels. Les personnes interrogées s'entendaient pour dire qu'un financement stagnant et limité permet uniquement aux ministères d'effectuer les tâches de base dans le cadre de l'ILVF et ne suffit pas à élaborer de nouveaux projets conjoints. Cela ne tient pas compte du financement total des activités liées à la violence familiale, car l'ILVF n'est que l'une des sources de financement fédéral. Les ministères de l'ILVF allouent aussi des fonds provenant de leurs budgets ministériels à la programmation qui traite des enjeux liés à la violence familiale.
- **Mobilisation limitée de la haute direction** – Rares sont les données qui soulignent la mobilisation de la haute direction dans ce dossier horizontal.
 - **Intérêt politique** – Selon la documentation, le niveau d'intérêt politique pour un dossier a une très grande incidence sur la réussite de l'horizontalité¹⁰. La majorité des personnes interrogées ont avancé que la participation politique à l'ILVF était faible, bien qu'elles aient reconnu un meilleur soutien pour les enjeux liés à la violence familiale à proprement parler. Le manque de mobilisation pourrait être un facteur important dans l'échec de l'atteinte d'un niveau d'horizontalité approfondi.
 - **Mobilisation de la haute direction** – Les personnes interrogées ont indiqué que la faible mobilisation de la haute direction dans le cadre de l'ILVF était un résultat direct des deux points précédents : des budgets stagnants et un faible intérêt politique. Selon l'une des personnes interrogées, la haute direction joue un rôle actif uniquement s'il y a des décisions importantes à prendre, notamment sur l'établissement du budget ou la planification. De telles décisions n'étaient toutefois pas nécessaires en raison du faible intérêt politique envers l'ILVF et des budgets stagnants. Il convient aussi de noter que le niveau de gouvernance le plus élevé pour l'ILVF est le niveau de directeur général, ce qui pourrait également avoir contribué à la faible mobilisation de la haute direction.
- **Nature de l'enjeu** – Les ministères fédéraux doivent relever de plus grands défis que les autres paliers de gouvernement quant à la collaboration pour les enjeux liés à la violence familiale, car ils ont des mandats et des engagements très précis qui ne se recoupent pas nécessairement au niveau opérationnel. Les ministères fédéraux s'occupent principalement des activités liées à l'élaboration de politiques et à la planification, plutôt que des échanges directs avec les bénéficiaires des programmes, ce qui limite les possibilités de collaboration. Par contre, à l'échelon local, il est essentiel que divers organismes gouvernementaux travaillent en étroite collaboration, notamment lorsque la police locale collabore avec la protection de l'enfance pour offrir un soutien direct aux victimes de violence familiale. La personne interrogée dans le cadre de l'étude de cas de 2007 portant sur l'ILVF a affirmé ce qui suit : « il se peut qu'une hypothèse

trop optimiste a été élaboré concernant ce qui pourrait être fait à l'échelon fédéral en matière d'intersectorialité, comparativement à l'échelon local¹¹. »

- **Le gouvernement fédéral n'est que l'un des joueurs dans l'intervention en matière de violence familiale** – Il pourrait y avoir des liens plus naturels avec d'autres administrations pour traiter de certains aspects de la violence familiale qu'une collaboration étroite avec d'autres ministères fédéraux. Par exemple, comme la prestation des soins de santé relève des provinces, il est essentiel que Santé Canada et l'ASPC travaillent en étroite collaboration avec les provinces pour les enjeux de santé liés à la violence familiale.

Constatation 6 : De façon générale, les personnes interrogées étaient d'avis qu'une collaboration accrue pourrait améliorer les résultats en matière de violence familiale; toutefois, les ministères n'étaient pas tous d'accord avec cette affirmation.

La majorité des personnes interrogées qui ont répondu à cette question étaient favorables à une plus grande collaboration. L'une de ces personnes a d'ailleurs proposé que l'ILVF travaille conjointement (c.-à-d. financement conjoint) à la réalisation d'un projet pilote afin de déterminer si cela permettrait d'augmenter les résultats du programme et, le cas échéant, dans quelle mesure. Une autre personne interrogée était d'avis que le plan stratégique de l'ILVF aurait pu favoriser une plus grande collaboration s'il avait inclus des mesures précises ainsi que des mécanismes de responsabilisation. Voici un exemple des commentaires reçus :

Le partage d'information est une bonne chose, mais, en fin de compte, je crois que c'est en améliorant notre collaboration que nous pourrions maximiser le temps de chacun.

Dans bien des cas, je crois que l'on ne tient pas suffisamment compte du travail réalisé par les autres. La planification est trop indépendante. Si vous ne coplanifiez pas la façon de dépenser les fonds qui vous sont alloués, vous êtes encore loin d'une intersectorialité optimale.

À l'avenir, il faut davantage de possibilités afin que le partage d'informations générales laisse place à des façons de mieux collaborer. Un financement partagé entraînerait probablement de meilleurs résultats.

Il y a beaucoup d'échange d'information, mais je ne vois pas de réelle collaboration, ce qui serait souhaitable. Certains partenaires ont probablement réalisé des projets conjoints, mais je n'en connais aucun. Le partage d'information est une bonne chose, mais le travail pourrait être effectué de façon plus efficace et mieux coordonnée.

Toutefois, l'un des participants a réfuté la nécessité d'une collaboration accrue pour améliorer les résultats :

Je trouve que, au fil des ans, beaucoup d'efforts ont été déployés pour réaliser des projets conjoints. Cependant, comme les ministères ont tous des mandats et des engagements distincts en matière de violence familiale, dans bien des cas, le seul facteur commun est la violence familiale. Il s'agit de domaines très différents ainsi que de disciplines très différentes qui requièrent tous des interventions très différentes. Nous n'obtenons pas nécessairement les mêmes résultats à très petite échelle, parce que nous essayons d'accomplir différentes choses.

Comme mentionné précédemment, certains ministères (et en particulier ceux qui ne reçoivent pas de financement) ont différents besoins et mesures incitatives en matière de collaboration en raison de la nature de leur travail lié à la violence familiale. Quoiqu'il en soit, la plupart des informateurs clés estiment qu'une plus grande collaboration aurait pu entraîner des résultats plus efficaces, et ce, de façon plus efficace.

Constatation 7 : Plusieurs ministères n'étaient pas au courant des politiques et des procédures de l'Initiative et, de façon générale, ils n'étaient pas préoccupés par ces documents.

Les personnes interrogées ont affirmé que soit elles n'étaient pas particulièrement préoccupées par les politiques et les procédures de l'ILVF, soit elles n'étaient simplement pas au courant de l'existence de tels documents (mandat du comité, structures de gouvernance, etc.). Cela pourrait signifier que l'élaboration ainsi que le partage de politiques et de procédures n'étaient pas nécessaires pour le niveau de coordination obtenu au sein de l'ILVF (c.-à-d. principalement de type réseautage/coopération).

Je ne suis pas au courant des politiques réelles, soit des politiques et des procédures écrites. Cependant, je crois que la structure du groupe de travail interministériel fonctionne plutôt bien.

- *Personne interrogée*

Constatation 8 : La mesure du rendement et la production de rapports ont principalement été réalisées par les ministères.

Quatre rapports sur le rendement de l'ILVF ont été réalisés depuis le renouvellement du financement en 1997 (soit une période de 20 ans), y compris un rapport sur le rendement au cours de la période d'évaluation (les rapports sont datés de 2002, de 2004, de 2008 et de 2016). Cela représente donc un rapport tous les cinq ans. Cependant, les ministères ont également préparé des rapports sur les activités par l'entremise de leurs propres canaux, y compris des rapports publics dans

Selon moi, l'accent n'a tout simplement pas été mis sur l'évaluation et la mesure du rendement.

- *Personne interrogée*

le cadre de leurs propres rapports ministériels sur l'évaluation et le rendement. De plus, l'ILVF a fait partie des rapports ministériels sur le rendement de l'ASPC à trois reprises depuis 2006-2007 (soit une période de dix ans). Enfin, le Rapport de l'administrateur en chef de la santé publique sur l'état de la santé publique au Canada de 2016 était axé sur la violence familiale au Canada, bien que ce document se concentre principalement sur les indices de la situation actuelle de la violence familiale, tels que des statistiques et des liens avec d'autres facteurs.

Les ministères de l'ILVF s'entendaient généralement pour dire que l'on ne mettait pas beaucoup l'accent sur la mesure du rendement. En revanche, les opinions étaient variées sur l'intégration de la mesure du rendement dans les ministères de l'ILVF, compte tenu du caractère unique des activités de chaque ministère et du temps à consacrer à cette tâche. Néanmoins, selon les documents de financement originaux, des rapports sur le rendement de l'ILVF devaient être produits chaque année, sous la direction du ministère responsable (SC, puis l'ASPC à compter de 2004). De plus, conformément aux pratiques exemplaires énoncées dans la documentation¹², des rapports réguliers sur le rendement des initiatives horizontales, au niveau de l'initiative, peuvent renforcer la collaboration en augmentant la responsabilisation.

Constatation 9 : *Bien que les ministères de l'ILVF aient généralement noté que l'analyse comparative entre les sexes n'a pas été abordée de façon officielle, le sexe était un élément clé des activités liées à la violence familiale. En fait, le sexe était vu comme un facteur inhérent au travail lié à la violence familiale de chacun des ministères.*

L'évaluation a examiné si l'analyse comparative entre les sexes a fait l'objet de discussions durant le forum de l'ILVF, non pas sous la forme d'une critique du rendement, mais plutôt comme un moyen d'éclairer la future coordination d'initiatives semblables. Selon les entrevues et les examens de la documentation, l'analyse comparative entre les sexes n'était pas un sujet de discussion officiel lors des réunions du comité de l'ILVF. Cependant, les personnes interrogées ont admis que le sexe est associé à la nature de la violence familiale. Par conséquent, elles n'ont pas ressenti le besoin d'avoir des discussions au sujet de cette analyse au niveau horizontal. Par exemple, l'une des personnes interrogées a souligné que les professionnels qui travaillent sur la question de la violence familiale sont responsables de la formation et du partage d'information au sujet des aspects liés au sexe de la violence familiale. Comme la violence familiale est un enjeu lié au sexe, l'analyse comparative des sexes a toujours fait partie intégrante de la discussion, même si elle ne constitue pas nécessairement un sujet de discussion précis.

Voici quelques réponses fournies par les personnes interrogées :

Nos partenaires interministériels ont toujours reconnu les aspects liés au sexe de la violence familiale.

Je ne comprends pas comment la coordination pourrait avoir une incidence sur la prise en compte des aspects liés au sexe, car les professionnels qui travaillent dans ce domaine sont ceux qui, au sein de leurs propres groupes, sont responsables de la formation et du partage d'information sur les aspects liés au sexe de ces types d'enjeux. Cela fait partie de notre travail.

Cela fait partie de la nature de la violence familiale. Les aspects liés au sexe de la violence familiale ont fait un retour dans les forums, mais ils n'ont pas toujours fait partie de l'analyse.

5.0 Conclusions

Une approche horizontale à l'intervention du gouvernement du Canada en matière de violence familiale est importante, en raison de la nature multidimensionnelle du problème et des différents mandats des partenaires. Au cours des cinq dernières années, l'ILVF a réussi à favoriser la création d'un réseau de professionnels solide au sein du gouvernement du Canada qui travaille sur des problèmes liés à la violence familiale. Le forum de l'ILVF a permis aux partenaires fédéraux de partager de l'information, créer un réseau et collaborer sur divers projets. Ce type d'horizontalité a été très apprécié des partenaires de l'ILVF.

Bien que l'ILVF ait réussi à créer un solide réseau, l'évaluation a révélé qu'elle n'arrive pas à démontrer un niveau d'horizontalité plus approfondi au sein des ministères de l'ILVF (c.-à-d., le partage d'idées et de ressources, des communications fréquentes et selon les priorités, ainsi que le vote de tous les membres dans la prise de décisions). Par exemple, la mesure du rendement et la production de rapports ont surtout été réalisées à l'échelle des ministères. Bien que les personnes interrogées ne s'entendaient pas sur l'amélioration ou non des résultats par une meilleure intégration de la mesure du rendement, les pratiques exemplaires dans la documentation suggèrent que des rapports réguliers sur le rendement des initiatives horizontales, au niveau de l'initiative, peuvent renforcer la collaboration en augmentant la responsabilisation.

Toutefois, l'évaluation a aussi révélé qu'un niveau d'horizontalité plus approfondi était impossible pour les cinq dernières années de l'ILVF. Les raisons sont les suivantes : 1) le financement stagnant et limité; 2) la mobilisation limitée de la haute direction; 3) les ministères n'obtiennent pas nécessairement les mêmes résultats pour la prestation des services; et 4) le gouvernement du Canada n'est qu'un joueur dans l'intervention en matière de violence familiale étant donné que les provinces, les territoires, les municipalités, les Premières Nations, les Inuits, les Métis et les ONG jouent aussi un rôle essentiel. Néanmoins, la majorité des personnes interrogées estiment qu'une horizontalité accrue améliorerait les résultats en matière de violence familiale.

Il est difficile de savoir si une approche plus concertée de la gestion de l'horizontalité aurait favorisé l'atteinte des buts et objectifs de l'ILVF. Cependant, les autorisations de programme initiales ont décrit une approche plus concertée de la gestion de l'Initiative, soit une approche qui met l'accent sur l'importance d'une intervention multidisciplinaire pour favoriser la collaboration, établir des partenariats et offrir des possibilités de concertation. Une intervention multisectorielle et multidisciplinaire (services juridiques, accès au logement, santé, services sociaux, etc.), qui s'appuie sur les connaissances de nombreuses disciplines, est toujours essentielle pour s'attaquer aux multiples facettes de la violence familiale. Pour l'avenir, il sera important que les partenaires de l'ILVF discutent de la forme d'horizontalité la plus appropriée pour l'ILVF actuelle, y compris de la possibilité de projets pilotes où le niveau d'horizontalité serait plus approfondi et d'un suivi des répercussions de ce type de collaboration sur les résultats du programme.

Finalement, les ministères n'étaient pas particulièrement préoccupés par les politiques et les procédures de l'ILVF. Toutefois, de nombreux ministères ne connaissaient pas ces types de documents. En outre, l'évaluation a tenté de savoir si l'analyse comparative entre les sexes avait fait l'objet de discussions durant le forum de l'ILVF, non pas sous la forme d'une critique du rendement, mais plutôt comme un moyen d'éclairer la future coordination d'initiatives semblables. Bien que les ministères de l'ILVF aient généralement noté que l'analyse comparative entre les sexes n'a pas été abordée de façon officielle, le sexe était un élément clé des activités liées à la violence familiale. En fait, le sexe était vu comme un facteur inhérent au travail lié à la violence familiale de chacun des ministères.

6.0 Leçons apprises

Voici donc quelques-unes des principales leçons apprises sur la gestion et la coordination des initiatives horizontales durant cette évaluation :

- Définir et communiquer aux intervenants le niveau d'horizontalité le plus approprié pour l'ILVF, mais aussi réévaluer le bien-fondé de ce niveau sur une base continue pour s'assurer qu'il demeure pertinent et que les intervenants s'entendent sur sa forme.
- Pour une initiative comme l'ILVF, qui mobilise un certain nombre de ministères (actuellement 15), il faut reconnaître que ce ne sont pas tous les ministères qui auront les mêmes besoins ou mesures incitatives en matière d'horizontalité. Dans de tels cas, il est important de s'assurer qu'il y a de la flexibilité sur comment et jusqu'à quel point les ministères participent à la coopération horizontale.
- S'assurer que les structures de gouvernance sont définies selon la favorisation du type d'horizontalité le mieux adapté à l'initiative. Par exemple, l'horizontalité

de type coopération nécessite une mobilisation moindre de la haute direction que l'horizontalité de type collaboration.

- Établir des politiques et des procédures claires qui pourraient être transférées aux nouveaux participants. On y retrouverait le but et le nombre de réunions pour chaque niveau dans la structure de gouvernance.
- Il est important d'assurer un équilibre entre la nécessité de produire des rapports sur le rendement au niveau de l'initiative, et les besoins et les contraintes de temps des ministères pour la production de rapports. Cependant, le ministère responsable doit au moins être en mesure de rendre des comptes sur les résultats de l'initiative pour les ministères fédéraux participants.
- Il est essentiel que les ressources soient partagées au besoin, que l'ILVF soit considérée comme une priorité du gouvernement et que les membres de la haute direction prennent un engagement à son égard afin de réussir à mettre en place une horizontalité concertée.

Annexe 1 : Liens entre les questions d'évaluation et les constatations

Questions d'évaluation	Constatations liées aux questions d'évaluation
1. Pourquoi et dans quels secteurs la coordination horizontale facilite-t-elle l'obtention des résultats escomptés? La fonction de coordination horizontale est-elle toujours nécessaire?	Constatations 1 et 2
2. Des politiques et des procédures appropriées ont-elles été élaborées et mises en œuvre dans le cadre de l'ILVF pour assurer une coordination horizontale efficace?	Constatation 7
3. À quels résultats l'ILVF a-t-elle donné lieu en matière de coordination horizontale? Quel a été le rendement de l'ILVF sur le plan de la coordination horizontale comparativement aux pratiques exemplaires établies? En quoi la coordination horizontale assure-t-elle une collaboration efficace entre les ministères qui participent à l'ILVF?	Constatations 3 à 6
4. Comment et dans quelle mesure la coordination horizontale de l'ILVF a-t-elle facilité la prise en compte des aspects liés au sexe de la violence familiale? A-t-elle contribué à définir et à atténuer les différentes répercussions possibles fondées sur le sexe ou la diversité?	Constatation 9
5. Qu'avons-nous appris de la coordination horizontale de l'ILVF en ce qui concerne la mesure des résultats et les rapports sur les résultats pour les Canadiens? Comment a-t-on mesuré le rendement en fonction des objectifs établis de l'ILVF? Quels ont été les réussites et les défis liés à cette approche?	Constatation 8
6. Quelles sont les pratiques exemplaires, tant à l'échelle nationale qu'internationale, en matière de gestion d'initiatives de santé publique horizontales et complexes?	L'ensemble du rapport

Notes de fin – Références

¹ Statistique Canada (2014), « La violence familiale au Canada : un profil statistique ».

² Agence de la santé publique du Canada (2016), « Rapport de l'administrateur en chef de la santé publique sur l'état de la santé publique au Canada 2016 – Regard sur la violence familiale au Canada ». Évalué le 4 avril 2017 à partir de <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/publications/rapport-administrateur-en-chef-sante-publique-sur-etat-sante-publique-au-canada/2016-regard-violence-familiale-canada.html>.

³ Par exemple : Bakvis, Herman et Juillet, Luc (2004), « Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership », École de la fonction publique du Canada, <http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004F.pdf>.

Frey, Lohmeier, Lee et Tollefson (2006), « Measuring collaboration Among Grant Partners », *American Journal of Evaluation*, 27, 383, p. 387.

Peters, Guy (1998), « La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination », Centre canadien de gestion, Rapport de recherche N° 21, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998F.pdf>.

⁴ Bakvis, Herman et Juillet, Luc (2004), « Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership », École de la fonction publique du Canada, <http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004F.pdf>.

⁵ Par exemple : Bakvis, Herman et Juillet, Luc (2004), « Le défi de l'horizontalité : ministères responsables, organismes centraux et leadership », École de la fonction publique du Canada, <http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004F.pdf>.

Frey, Lohmeier, Lee et Tollefson (2006), « Measuring collaboration Among Grant Partners », *American Journal of Evaluation*, 27, 383.

Peters, Guy (1998), « La gestion d'un gouvernement horizontal : L'aspect politique de la coordination », Centre canadien de gestion, Rapport de recherche N° 21, <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC94-61-21-1998F.pdf>.

Agence de la santé publique et Organisation mondiale de la Santé (2008), « L'équité en santé grâce à l'action intersectorielle : analyse d'études de cas dans 18 pays », http://www.who.int/social_determinants/resources/health_equity_isa_2008_fr.pdf.

⁶ Agence de la santé publique et Organisation mondiale de la Santé (2008), « L'équité en santé grâce à l'action intersectorielle : Analyse d'études de cas dans 18 pays », p. 12, http://www.who.int/social_determinants/resources/health_equity_isa_2008_fr.pdf.

⁷ Chomik, Treena (2007), « Lessons Learned From Canadian Experiences With Intersectoral Action to Address the Social Determinants of Health », préparé pour : l'Agence de la santé publique du Canada, p. 11, http://www.who.int/social_determinants/resources/isa_lessons_from_experience_can.pdf.

⁸ « Plan stratégique pour la violence familiale : Rapport d'activité », 13 juin 2016.

⁹ Chomik, Treena (2007), « Lessons Learned From Canadian Experiences With Intersectoral Action to Address the Social Determinants of Health », préparé pour : l'Agence de la santé publique du Canada, p. 12, http://www.who.int/social_determinants/resources/isa_lessons_from_experience_can.pdf.

¹⁰ Par exemple : Chomik, Treena (2007), « Lessons Learned From Canadian Experiences With Intersectoral Action to Address the Social Determinants of Health », préparé pour : l'Agence de la santé publique du Canada.

¹¹ Chomik, Treena (2007), « Lessons Learned From Canadian Experiences With Intersectoral Action to Address the Social Determinants of Health », préparé pour : l'Agence de la santé publique du Canada, p. 11, http://www.who.int/social_determinants/resources/isa_lessons_from_experience_can.pdf.

¹² Par exemple : Chomik, Treena (2007), « Lessons Learned From Canadian Experiences With Intersectoral Action to Address the Social Determinants of Health », préparé pour : l'Agence de la santé publique du Canada.