



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

DOCUMENT D'ÉVALUATION

PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Rapport technique

Mars 2001

**Division de l'évaluation
Section de l'intégration et de la coordination de la politique**

Canada 

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	i
1. INTRODUCTION	1
1.1 Rappel historique.....	1
1.2 Le cadre du programme.....	3
1.3 Méthode.....	4
1.4 Présentation du rapport.....	5
2. DESCRIPTION DU PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	7
2.1 Vue d'ensemble.....	7
2.2 Objectifs du programme.....	7
2.3 Application.....	10
3 CONSTATS	17
3.1 Pertinence.....	18
3.2 Résultats.....	32
3.3 Sommaire des constats.....	36
4. PERSPECTIVES	39
4.1 Politiques et reddition de comptes.....	40
4.2 Les transferts intergouvernementaux : notions et conjoncture actuelle.....	43
4.3 Implications pour le programme d'aide juridique.....	47
ANNEXE A: Le cadre des politiques et de la responsabilisation : références	
ANNEXE B: Principes applicables à l'élaboration des ententes de partenariat	
ANNEXE C: Nouvelles réalités intergouvernementales : références	

SOMMAIRE

En mai 2000, la Division de l'évaluation du ministère de la Justice a commandé une évaluation du programme d'aide juridique administré par le Ministère. Cette évaluation devait faire le bilan des dernières ententes de partage des coûts conclues avec les provinces (au sujet de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants) et d'établir dans quelle mesure ces ententes ont contribué à la réalisation des objectifs nationaux d'aide juridique. Elle devait aussi dégager les leçons à tirer de la période couverte par les ententes actuelles (1996-2001), compte tenu du fait que le Ministère se prépare à en négocier de nouvelles.

L'évaluation portait sur le rôle joué par le ministère fédéral de la Justice dans le « système » national (au sens large) de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants, et non sur les services fournis par les organismes provinciaux. Les ententes d'accès à la justice conclues avec les territoires étaient aussi exclues de l'étude.

Les données ont principalement été recueillies par des entrevues avec des responsables du ministère de la Justice, avec des représentants des provinces et des organismes d'aide juridique et avec d'autres interlocuteurs valables, ainsi que par une étude des dossiers relatifs au programme et des statistiques existantes.

Comme l'indique la Direction générale des programmes, le programme d'aide juridique du ministère de la Justice comporte trois grands volets :

- Élaboration de la politique du Ministère en matière d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants, notamment par des activités internes d'élaboration des politiques, par la recherche et par des activités de participation et de soutien au GTP.
- Application de cette politique par la négociation d'ententes de partage des coûts avec chaque province et territoire, par le versement de montants d'argent en conséquence et par la vérification des demandes de paiement présentées à cet effet.

- Analyse et intégration des mesures de soutien à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants par rapport aux grandes initiatives et priorités ministérielles.

Pour les besoins de l'exercice, nous avons adapté le préambule des ententes actuelles de partage des coûts pour formuler comme suit les objectifs du programme :

- Assumer une partie considérable des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Garantir un accès équitable à l'aide juridique pour les personnes économiquement faibles devant faire face à des accusations graves en matière pénale.
- Assurer le respect de normes minimales de service (nature de la protection) dans l'ensemble du Canada.

Bien que les personnes interrogées aient reconnu la validité de ces énoncés aux fins du présent exercice, précisons qu'il n'existe aucun document énonçant officiellement les objectifs du programme.

On pourrait résumer comme suit les principaux constats :

- Il est nettement admis, de manière générale, que les programmes d'aide juridique ont encore leur raison d'être et que le ministère de la Justice doit continuer d'y contribuer financièrement et de s'intéresser à leur efficacité.
- Justice Canada n'a pas défini un ensemble clair et cohérent d'objectifs pour son programme de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Justice Canada n'a pas établi des politiques claires concernant ses programmes de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Le taux de roulement et de postes vacants à la Direction générale des programmes entrave grandement l'aptitude du Ministère à collaborer efficacement avec ses partenaires provinciaux et territoriaux (PT) dans l'élaboration de politiques communes.
- Le GTP serait très bien placé pour contribuer à la matérialisation d'un partenariat efficace entre le ministère de la Justice et ses partenaires PT mais n'a pas encore réalisé ce potentiel. Pour ce faire, il faudrait d'abord définir des objectifs de politiques et de programmes et mettre sur pied un secrétariat.

- Il n'existe actuellement aucune base empirique pour savoir si la contribution du ministère de la Justice à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants est suffisante. Ce problème s'explique en partie par l'absence d'objectifs clairs et mesurables. Lorsqu'on aura défini ces objectifs et les mesures du rendement qui s'y rapportent, il sera possible de répondre à la question.
- Les efforts visant à intégrer la question de l'aide juridique aux autres travaux d'élaboration de politiques du Ministère ont été sporadiques, sinon inexistantes. Il n'existe actuellement aucun mécanisme garantissant que les responsables de l'élaboration des politiques consulteront les responsables de l'aide juridique.
- Les partenaires considèrent que les délinquants et les jeunes contrevenants du Canada n'ont pas suffisamment accès aux services d'aide juridique qui leur sont destinés. À cause des compressions récentes subies par nombre de provinces et territoires, seules les personnes qui doivent répondre aux accusations les plus graves et qui vivent dans la plus grande misère peuvent espérer bénéficier de l'aide juridique. Ces compressions ont peut-être aussi accentué des disparités qui existaient déjà entre les provinces quant à l'accessibilité.
- Il n'existe actuellement aucune donnée sur le rendement du « système » national d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, sinon sous forme très rudimentaire (nombre de demandeurs, de clients et de contacts de service). Les responsables fédéral/provincial/territorial (FPT) devront définir de concert un ensemble complet de mesures de rendement qui satisfasse tous les intéressés et qui permette de savoir dans quelle mesure les objectifs convenus pour le « système » ont été atteints, dans chaque province et territoire et à l'échelle nationale. Statistique Canada pourrait jouer un rôle important dans cette entreprise.

Il appert que la courbe de la contribution financière au programme a été influencée par les pressions en faveur de restrictions et de contrôles plus que par une planification objective rattachée aux réalités et aux besoins. Il serait donc opportun maintenant d'élaborer la prochaine série d'ententes à partir d'une compréhension nouvelle (ou du moins révisée) des objectifs, de nouveaux engagements concernant la collaboration et d'une mise à jour du modèle financier.

Parmi les aspects importants du contexte actuel ayant une incidence sur le développement ou l'actualisation des programmes fédéraux-provinciaux, notons les suivants :

- nature évolutive des relations fédérales-provinciales en général, telle que démontrée par diverses initiatives intergouvernementales récentes;
- exigences de plus en plus grandes concernant la reddition de comptes et la mesure et la présentation des résultats, du moins dans le giron fédéral;
- évolution des pratiques et des attitudes concernant les relations financières intergouvernementales dans le cadre des initiatives de programme spécifiques.

1. INTRODUCTION

En mai 2000, la Division de l'évaluation du ministère de la Justice a publié une demande de propositions (DP) portant sur l'évaluation du programme d'aide juridique administré par le Ministère. Le but était d'examiner les résultats des dernières ententes de partage des coûts (sur l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants) conclues avec les provinces et d'évaluer dans quelle mesure ces ententes ont contribué à la réalisation des objectifs nationaux en matière d'aide juridique. Il s'agissait en outre de dégager les leçons acquises au cours de l'entente actuelle (1996-2001) afin de mieux de préparer à la négociation de la prochaine série d'ententes.

L'évaluation portait sur le rôle joué par le ministère de la Justice dans le « système » national (au sens large) d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants. Il ne s'agissait pas d'évaluer les services fournis par les organismes d'aide juridique dans les provinces et territoires. De même, les ententes d'accès à la justice conclues avec les territoires étaient aussi exclues car elles feront l'objet d'une étude séparée.

Dans le présent chapitre, nous décrivons brièvement l'historique et le cadre de fonctionnement du programme d'aide juridique du ministère de la Justice.

1.1 Rappel historique

Durant les années 70, le ministère de la Justice, par l'octroi de fonds et d'autres mesures de soutien, a joué un rôle central dans l'essor des services d'aide juridique en matière pénale au Canada. Auparavant, ce type d'assistance n'était fournie que par des avocats bénévoles, souvent réunis en association ou par l'intermédiaire d'écoles de droit.

Le premier régime d'aide juridique institué par une loi est celui de l'Ontario, créé par la *Law Society Amendment Act* de 1951. Les autres provinces et territoires ont instauré l'aide juridique officielle dans les années 70, quoique selon des modalités différentes. Les différences entre les

régimes résident surtout dans le fait que les services sont offerts directement par des avocats de l'État, qu'ils font l'objet d'une assurance garantie par l'État ou qu'ils sont offerts selon ces deux formules à la fois. Selon la première formule, l'aide juridique est fournie aux personnes admissibles par des avocats (et des techniciens) salariés. Selon la deuxième, les services sont fournis par des avocats en pratique privée remboursés par l'État selon un barème de rémunération au client et à l'acte. La plupart des provinces et territoires ont instauré un régime mixte faisant appel aux deux formules. Ainsi, les services sont fournis par des avocats de l'État et par des avocats en pratique privés rémunérés à la journée, selon la province ou le territoire. Compte tenu de cette diversité ce n'est qu'au sens large que l'on peut parler de « système » national d'aide juridique.

Depuis sa création au début des années 70, le programme d'aide juridique du ministère de la Justice destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants a consisté principalement à négocier des ententes de partage des coûts avec les provinces et territoires, à verser les contributions qui s'ensuivent et à effectuer des activités connexes de vérification et de surveillance. Le gouvernement fédéral joue également un rôle prépondérant dans les rencontres fédérales-provinciales-territoriales (FPT), outre qu'il assiste aux rencontres nationales annuelles des responsables de programmes d'aide juridique.

Au cours des vingt dernières années, le ministère de la Justice a soutenu financièrement des projets pilotes et des études sur diverses questions relatives à l'aide juridique. De plus, le Ministère a financé diverses évaluations de programmes d'aide juridique de 1982 à 1992. Généralement, le coût de ces évaluations était partagé avec les provinces participantes selon la même formule que celle des ententes de partage des coûts. Pour diverses raisons, notamment le coût et la longueur de ces évaluations, ces exercices ont été abandonnés après 1992. Ainsi, même si les ententes de partage des coûts actuelles comprennent des dispositions concernant l'évaluation et la recherche sur les politiques, les seules obligations des provinces consistent à collaborer avec le gouvernement fédéral dans l'évaluation de ses propres programmes et à fournir les données dont elles disposent et que le ministère de la Justice leur demande pour mesurer la réalisation des objectifs fédéraux. À part la présente évaluation, aucune recherche ni évaluation n'a eu lieu de 1996 à 2001. C'est pourquoi nous ne disposons d'aucune donnée historique nationale sur l'efficacité du régime d'aide juridique.

1.2 Le cadre du programme

Le programme de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants qu'administre le ministère de la Justice fonctionne dans un cadre caractérisé par plusieurs éléments importants, notamment les suivants :

- Selon la Constitution, le parlement fédéral a compétence exclusive en matière de droit criminel et de procédure pénale.
- Quant à l'administration de la justice, y compris les tribunaux, elle relève des provinces. Par conséquent, chaque province a son approche particulière en matière d'aide juridique.
- Dans l'arrêt *R. c. Brydges* (1990), la Cour suprême a précisé ce qui suit : « La responsabilité de la prestation d'aide juridique est partagée entre le gouvernement fédéral, à cause de sa compétence en matière de droit criminel, et les gouvernements provinciaux, à cause de leur compétence sur l'administration de la justice et sur la propriété et les droits civils. »
- Les ententes de partage des coûts ont toujours reconnu aux provinces et aux territoires le pouvoir de fixer les critères financiers d'admissibilité à l'aide juridique. Généralement, ces critères sont intimement liés aux règles d'admissibilité aux autres formes d'aide sociale administrée par la province ou le territoire.
- Il en va à peu près de même pour la nature des services garantis. Dans les ententes de partage des coûts en vigueur de 1987-1988 à 1990-1991 inclusivement, les organismes d'aide juridique étaient tenus d'autoriser la prestation de services d'aide juridique pour une infraction susceptible de faire l'objet de poursuites (par exemple). En revanche, selon les ententes actuelles, les provinces et territoires doivent donner priorité aux infractions dont le contrevenant est passible d'une peine d'emprisonnement. Cette évolution est significative. Peu importe que les provinces et territoires autorisaient effectivement ou non l'aide juridique à toutes les personnes répondant aux critères dans le cadre de l'entente antérieure, on voit ici que cette obligation était plus stricte à cette époque qu'aujourd'hui. De plus, les ententes en vigueur depuis (au moins) 1978 permettent aux provinces et territoires de refuser l'aide juridique à une personne qui remplit les conditions mais qui a déjà été condamnée pour la même infraction ou qui a déjà reçu de l'aide juridique de la part du même organisme (afin sans doute d'élaguer la clientèle chronique). Ainsi, les ententes donnent une assez grande latitude aux provinces et territoires en matière d'admissibilité.

- Il existe un autre facteur à prendre en considération, à savoir que même si la plupart des programmes provinciaux assurent une certaine protection en droit de la famille et en droit civil, ces services ne rentrent pas dans les accords négociés avec le ministère de la Justice. La contribution fédérale à ces dépenses provient plutôt du « Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux » (TCSPS) et, auparavant, du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), à titre de « prestations spéciales ». Dans le RAPC, la contribution fédérale à l'aide juridique en matière civile n'était pas plafonnée, étant fixée à 50 % des dépenses admissibles (soit les dépenses engagées pour les personnes admissibles à l'aide sociale). Le TCSPS, en revanche, constitue une somme globale remise aux provinces et territoires pour la santé, l'enseignement postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux. La contribution prend la forme d'argent et de transfert de points d'impôt. Les provinces et territoires n'ont aucune exigence à respecter quant à la proportion des sommes reçues à consacrer à l'aide juridique. Ils peuvent répartir les fonds du TCSPS comme bon leur semble. Il n'est pas inutile de préciser ici que le TCSPS est plafonné (contrairement au RAPC).
- L'aide juridique en matière civile (on pense principalement au droit de la famille, mais aussi au droit de l'immigration) est exclue de la présente évaluation parce qu'elle n'est pas visée par les ententes de partage des coûts signés par le ministère de la Justice. L'existence de programmes d'aide juridique de cet ordre dans chaque province et territoire n'en constitue pas moins un facteur de complication pour qui veut se donner une vue d'ensemble du financement et du fonctionnement des programmes PT. En effet, quand on parle du financement des programmes individuels, on a l'impression que les contributions fédérales visant l'aide juridique en matière de droit civil sont mises en commun avec les contributions provinciales. Cette réalité s'explique par le caractère global du TCSPS, dont aucune fraction n'est allouée spécifiquement à l'aide juridique par le gouvernement fédéral. Cependant, il y aura peut-être lieu éventuellement pour le ministère de la Justice d'examiner son rôle en matière d'aide juridique dans le domaine civil eu égard à son objectif général d'accès à la justice.

1.3 Méthode

Onze sources d'information ont été utilisées au cours de la présente évaluation :

- Rencontres avec les cadres de la Direction générale des programmes du ministère de la Justice chargés du programme d'aide juridique;
- Rencontres avec d'autres hauts fonctionnaires du ministère de la Justice dont le travail a une incidence sur l'aide juridique.

- Rencontres avec des membres d GTP mis sur pied dans le cadre de la dernière entente de partage des coûts.
- Rencontres avec des représentants des gouvernements provinciaux intéressés par l'aide juridique.
- Rencontres avec des représentants des organismes d'aide juridique dans les provinces.
- Rencontre avec d'autres intervenants pertinents.
- Examen de la documentation spécialisée et des études réalisées par la Division de la recherche et de la statistique du ministère de la Justice.
- Examen des dossiers de la Direction générale des programmes portant sur l'aide juridique.
- Examen des ententes passées et présentes de partage des coûts signées entre le Canada et les provinces.
- Examen des procès-verbaux des réunions du GTP.
- Examen des données statistiques portant sur l'aide juridique compilées et présentées par le Centre canadien de la statistique juridique.

1.4 Présentation du rapport

Le reste du présent rapport comprend trois chapitres. Le chapitre II décrit le programme d'aide juridique du ministère de la Justice. Le chapitre III présente les conclusions de l'évaluation. Le chapitre IV porte sur les moyens par lesquels le ministère de la Justice pourrait tirer profit des leçons acquises à ce jour dans la conjoncture actuelle.

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME D'AIDE JURIDIQUE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

2.1 Vue d'ensemble

Selon la description de la Direction générale des programmes, le programme d'aide juridique du ministère de la Justice comporte trois volets :

- Élaboration de la politique du Ministère en matière d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants, notamment par des activités d'élaboration interne des politiques, de recherche et de participation et soutien au Groupe permanent de travail sur l'aide juridique.
- Application de cette politique par la négociation d'ententes de partage des coûts avec chaque province et territoire, par le versement de montants d'argent en conséquence et par la vérification des demandes de paiement présentées à cet effet.
- Analyse et intégration des mesures de soutien à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants par rapport aux grandes initiatives et priorités ministérielles.

Chacun de ces volets est décrit plus loin. Avant d'y arriver, toutefois, attardons-nous aux objectifs du programme.

2.2 Objectifs du programme

Les objectifs du programme d'aide juridique du ministère de la Justice ne sont formulés nulle part explicitement. Cependant, on peut les inférer à partir de plusieurs sources d'information. Commençons par citer un objectif ministériel qui concerne l'aide juridique sans s'y rapporter expressément.

Dans un document interne du ministère de la Justice daté de 1991, on peut lire que « [l]es objectifs nationaux en matière de justice sont les mêmes depuis plusieurs années et touchent certaines des notions les plus fondamentales pour les valeurs et la citoyenneté canadienne. Ces objectifs font partie intégrante du programme d'action social et constitutionnel du gouvernement fédéral. Ce sont les suivants :

- Faire respecter les droits et libertés garantis par la Charte (en particulier aux articles 7, 10b), 11d) et 15).
- Fournir aux Canadiens un système de justice accessible, efficace et juste dont personne n'est exclu.
- Faire valoir le respect de normes minimales relativement aux services juridiques essentiels au Canada.
- Promouvoir le respect des droits et libertés, de la loi et de la Constitution.
- Protéger la société.

L'aide juridique en matière criminelle illustre bien la réalisation de ces objectifs nationaux par le partenariat et la coopération entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, sous la forme d'une entente de partage des coûts. »

Dans un document plus récent, on peut lire que l'un des objectifs de rendement du Ministère consiste à offrir à la population « [u]n cadre juridique équitable, efficace, abordable et opérationnel qui répond aux inquiétudes du public à propos de la sécurité, qui satisfait aux aspirations d'une société moderne, pluraliste, et qui reflète les valeurs des Canadiens. »

L'atteinte de cet objectif devrait se manifester par « un système de justice plus équitable et accessible qui tient compte des besoins d'une population diversifiée et changeante¹ ». Or, l'aide juridique s'adressant aux personnes accusées d'actes criminels et n'ayant pas les moyens de se payer un avocat est indispensable à un système de justice équitable et accessible.

Si on se tourne maintenant vers les objectifs ministériels portant plus spécialement sur l'aide juridique, on trouvera instructive l'étude des préambules des ententes successives de partage des coûts.

Par exemple, l'entente entrant en vigueur en 1978 fait référence à la volonté canadienne « d'assurer l'égalité devant la loi canadienne à la grandeur du pays [au moyen d']ententes de

¹ Sources: *Rapport sur le rendement du ministère de la Justice*, mars 1999, et *Un rapport sur les plans et les priorités* accompagnant le budget des dépenses de 1998-1999.

partage des coûts conclus avec les provinces et portant sur la prestation d'aide juridique dans les dossiers pénaux à l'intention des personnes économiquement faibles. »

Dix ans plus tard, le préambule de l'entente en vigueur de 1987 à 1990 reconnaît les motifs historiques et pratiques suivants pour la conclusion de l'entente :

- La province a mis sur pied et maintient un régime d'aide juridique s'adressant aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Le Canada et la province reconnaissent qu'il est de leur devoir de fournir un accès équitable à des services juridiques aux personnes économiquement faibles dans les affaires pénales graves et dans l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.
- Le Canada et la province veulent garantir que les provinces reçoivent une aide financière pour la prestation d'aide juridique dans les affaires pénales graves et dans l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.
- Le Canada et la province ont déjà conclu des ententes de partage des coûts visant la prestation d'aide juridique pour les affaires pénales et l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et souhaitent renouveler ces ententes.

Quant à l'entente actuelle, on y trouve la justification suivante de l'appui du gouvernement fédéral et des gouvernements PT au partage des coûts liés à l'aide juridique :

- La province a mis sur pied et maintient un régime d'aide juridique s'adressant aux délinquants et aux jeunes contrevenants et bénéficiant d'une aide financière considérable de la part du Canada.
- Le Canada et la province reconnaissent qu'il est de leur devoir de fournir un accès équitable à des services juridiques aux personnes économiquement faibles dans les affaires pénales graves et dans l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*.
- Le Canada et la province veulent garantir que les provinces reçoivent une aide financière pour la prestation d'aide juridique dans les affaires pénales graves et dans l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et que certaines normes minimales relatives à ces services soient respectées.
- Le Canada et la province ont déjà conclu des ententes visant la prestation d'aide juridique pour les affaires pénales et l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants* et souhaitent renouveler ces ententes selon les conditions de la présente entente.

L'entente actuelle énonce explicitement deux aspects fondamentaux de l'aide juridique au Canada dans le domaine pénal :

- Les programmes d'aide juridique existants dépendent à la fois du financement fédéral et du financement provincial et territorial.
- Le Canada et les provinces et territoires ont solidairement le devoir de fournir une aide juridique aux personnes économiquement faibles faisant face à des accusations graves au criminel.

Une des grandes différences de l'entente actuelle par rapport aux précédentes concerne la mention d'une norme de service minimale (portant sur la nature des services assurés). À noter que cette norme n'est définie nulle part.

2.3 Application

2.3.1 Activités internes d'élaboration des politiques

Jusqu'à récemment, l'élaboration des politiques relatives au soutien accordé par le ministère de la Justice aux programmes d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants relevait de la Direction de la planification des politiques de la Direction générale des programmes. Au printemps 1999, cette fonction a été transférée à un service distinct. Il va de soi que les travaux portant sur certains dossiers prennent de l'importance à l'approche des négociations portant sur les nouvelles ententes (même si le modèle organisationnel actuel repose sur le principe d'une activité permanente d'élaboration des politiques). Si l'on veut que ces négociations contribuent aux objectifs et aux priorités du Ministère, il faut définir ces objectifs de manière claire et cohérente.

En plus des travaux d'élaboration des politiques directement liés à la préparation des négociations, il ne faut jamais perdre de vue les résultats des activités de surveillance et d'analyse menées par la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration et des études menées par la Division de la recherche et de la statistique. Il faut aussi s'assurer que les aspects relatifs à l'aide juridique dans le domaine criminel soient connus et pris en compte dans d'autres secteurs d'activité, aussi bien au sein du ministère de la Justice que dans les autres ministères fédéraux (ex. : Citoyenneté et Immigration pour les demandeurs du statut de réfugié).

2.3.2 Le Groupe de travail permanent FPT sur l'aide juridique

Le Groupe de travail permanent sur l'aide juridique (GTP) est un organe fédéral-provincial-territorial (FPT) ayant pour fonction de servir de forum pour étudier et régler les problèmes de politiques relatifs à l'aide juridique et de mécanisme dynamique en matière de coopération FPT. Sa mise sur pied était prévue dans l'entente actuelle de partage des coûts. Depuis sa création, le GTP s'est réuni sept fois, soit : en août 1996 (Charlottetown), en octobre 1997 (Toronto), en mai 1998 (Montréal), en décembre 1998 (Toronto), en juin 1999 (Vancouver) et en mars et septembre 2000 (Toronto). Le GTP est coprésidé par un représentant du ministère de la Justice et un représentant d'une province ou d'un territoire. Il est composé de représentants du ministère de la Justice, des ministères provinciaux ou territoriaux de la Justice ou du Procureur général et des organismes d'aide juridique.

Le projet de mandat révisé du GTP rédigé en juin 1998 est ainsi libellé : « Sous la direction du Comité des sous-ministres responsables de la Justice et dans le respect des compétences de chaque province et territoire :

- Servir de ressource en matière d'aide juridique pour ce qui concerne le droit pénal, le droit de la famille, le droit civil, l'administration, la pauvreté, la législation, les politiques et les programmes.
- Formuler des conseils sur le partage des coûts de l'aide juridique.
- Formuler des avis au sujet de l'incidence potentielle des propositions de lois et de politiques présentées aux sous-ministres sur l'aide juridique, la clientèle de l'aide juridique et les personnes dans le besoin en général.
- Proposer des modalités de prestation aux provinces et territoires et mener des recherches contribuant à l'accessibilité, à l'efficacité et à la qualité de l'aide juridique ainsi qu'à son harmonisation aux autres aspects du système judiciaire.
- Trouver des moyens de réformer certains domaines du droit, de la politique en matière de justice, voire de l'aide juridique en soi, en vue d'améliorer la qualité, le coût et la prestation des services d'aide juridique par l'application de la Grille intégrée d'analyse de la diversité et de l'égalité (GIADE).

- Établir des relations de travail efficaces, dans les enceintes FPT et à l'échelle locale, avec les intervenants suivants chargés des politiques dans les milieux fédéral, provincial et territorial, en vue à la fois de faciliter la formulation de conseils sur les dossiers à l'étude et de proposer des initiatives qui amélioreraient la qualité ou réduiraient le coût de l'aide juridique. Les groupes visés ici comprennent le Comité de coordination des hauts fonctionnaires (CCHF), le Comité du droit de la famille (CDF), le Comité de justice civile (CJC), le Comité de la diversité, de l'égalité et de la justice (CDEJ), la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada (CULC) et des organisations non gouvernementales.
- Consulter sérieusement les représentants des organisations non gouvernementales dès les premières étapes d'élaboration d'initiatives concernant l'aide juridique ou susceptibles d'avoir un effet sur le coût, la qualité et la prestation de l'aide juridique. »

Dans ses travaux, le GTP a traité entre autres des questions suivantes :

- Formule de partage des frais entre le ministère de la Justice et les provinces et territoires. Essentiellement, ces discussions pavaient la voie aux négociations concernant la prochaine entente de partage des coûts. Entre-temps, elles portent sur la prolongation des ententes actuelles.
- Obligations du Canada en matière d'aide juridique en vertu des droits de la personne reconnus internationalement.
- Question des avocats nommés par la cour, dans les cas où le tribunal ordonne au Procureur général de la province de fournir un avocat au prévenu au lieu de suspendre les poursuites. Cette situation se présente souvent dans les poursuites fédérales portant sur des affaires de drogue complexes. Dans ces cas, la province peut demander au gouvernement fédéral de contribuer au règlement des coûts.
- Incidence des frais d'ouverture de dossier sur le nombre de demandes et sur l'accessibilité.
- Besoins de la clientèle.
- Incidence des politiques judiciaires en matière pénale. Par exemple, plusieurs infractions pénales ont été déclarées mixtes récemment, ce qui augmente le nombre de prévenus admissibles à l'aide juridique. Le problème réside dans le fait qu'on ne peut pas savoir

d'avance si l'affaire sera traitée par voie sommaire ou par mise en accusation, ce qui signifie que le prévenu est protégé par les critères en vigueur.

- Affaires complexes exceptionnellement coûteuses. La question est de savoir si le gouvernement fédéral pourrait accorder une aide dans ces cas.
- Développements récents dans chaque province et territoire.

Le ministère de la Justice fournit les services de secrétariat, y compris les salles de réunion et la traduction. Le Ministère a aussi affecté un chercheur principal de la Division de la recherche et de la statistique au GTP. Les provinces et territoires assument eux-mêmes leurs frais de déplacement et les autres frais connexes.

2.3.3 Recherche

Pour faire une brève incursion hors de la Direction générale des programmes, mentionnons que la Division de la recherche et de la statistique est chargée des travaux de recherche sociojuridique empirique et du travail statistique contribuant à l'élaboration, à l'application et à la gestion des politiques et des programmes du ministère de la Justice. Ces recherches et ce travail statistique jouent un rôle à toutes les étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques ministérielles et appuient en continu l'élaboration, la gestion et le suivi des programmes du Ministère.

Depuis 1978, la Division de la recherche et de la statistique mène des travaux de recherche fondamentale et des études liées à des projets pilotes relatifs au programme d'aide juridique du Ministère. Les travaux de recherche fondamentale, généralement demandés par la Direction générale des programmes, prennent souvent la forme de projets multilatéraux mettant à contribution le ministère de la Justice, les organismes d'aide juridique et les gouvernements provinciaux. Actuellement, les travaux de ce type sont encadrés par le GTP sur l'aide juridique. La recherche portant sur les projets pilotes se fait dans le cadre d'ententes bilatérales, les projets pilotes étant financés par les organismes d'aide juridique. Cette recherche répond aux besoins généraux du Ministère et du GTP en matière d'acquisition des connaissances. Enfin, la Division de la recherche et de la statistique exécute une dernière activité proche de la recherche fondamentale, soit répondre aux demandes ponctuelles de la Direction générale des programmes.

2.3.4 Négociation des ententes de partage de coûts

Depuis la mise en oeuvre de la première entente, en 1972-1973, il y en a eu neuf portant sur les périodes suivantes :

- 1972-1973 / 1975-1976
- 1976-1977
- 1977-1978 / 1980-1981
- 1981-1982 (prolongation de l'entente antérieure)
- 1982-1983 / 1984-1985
- 1985-1986 / 1986-1987
- 1987-1988 / 1991-1992
- 1992-1993 / 1995-1996
- 1996-1997 / 2000-2001

On voit que les ententes ont toujours couvert une courte période, généralement deux ou trois ans. L'entente quinquennale actuelle fait donc exception. La courte durée des ententes a eu un effet important et probablement involontaire, à savoir l'instauration de négociations presque permanentes. En signant pour cinq ans la dernière fois, on voulait donner aux gouvernements PT comme au gouvernement fédéral l'occasion de prendre du recul et de faire le point sur les avantages et inconvénients de l'entente.

Puisque le GTP fournit une enceinte pour la préparation de la prochaine entente, il jouera un rôle qui avait été rempli par un organe ponctuel la dernière fois. Il appert en effet que les négociations ayant précédé l'entente actuelle ont pris la forme à la fois de rencontres en personne et de conférences téléphoniques. Les questions ont été traitées selon une formule multilatérale. Les principaux sujets abordés à l'époque avaient été les suivants :

- Création d'une enceinte FPT permanente (le GTP);
- Définition de « normes minimales »;
- Exigences du gouvernement fédéral en matière de rapports;
- Redistribution des sommes entre les provinces et territoires afin d'améliorer l'équité.

2.3.5 Vérification des demandes de paiement

L'entente actuelle décrit les modalités que doit suivre chaque province et territoire en octobre de chaque année pour se faire rembourser une partie des frais engagés pendant l'exercice précédent. La demande de remboursement doit présenter les renseignements suivants :

- Sommes versées au titre de l'aide juridique pour chaque type d'infraction admissible, répartie entre adultes et jeunes;
- Nombre de personnes ayant bénéficié de l'aide juridique pour chaque type d'infraction.
- Mesures prises pour améliorer les services d'aide juridique.

Ces états doivent être signés par le vérificateur provincial ou territorial (ou l'équivalent). Ils doivent aussi contenir assez de renseignements pour permettre au ministère de la Justice de vérifier :

- Le montant des dépenses à partager aux termes de l'entente;
- Si la province ou le territoire a respecté les conditions de l'entente.

Autrefois, les demandes de remboursement étaient vérifiées par la Direction de la vérification des subventions et contributions, qui n'existe plus. Aujourd'hui, cette activité relève de la Direction des opérations (Direction générale des programmes) et porte surtout sur les aspects financiers. Jusqu'à récemment, une partie des vérifications était administrative et l'autre se faisait sur le terrain. Les vérifications administratives avaient principalement pour objet de s'assurer que les demandes sont complètes et les calculs exacts. Les vérifications sur le terrain, qui se faisaient par rotation des provinces et territoires, sont tombées en désuétude. On compte cependant revenir à cette pratique.

3 CONSTATS

Les évaluations du gouvernement fédéral portent généralement sur trois aspects : pertinence, succès et rapport coût-efficacité. Dans le vocabulaire du Secrétariat du Conseil du Trésor

- L'examen de la **pertinence** (ou justification) consiste à se demander dans quelle mesure les objectifs et le mandat du programme continuent de répondre aux priorités du gouvernement et aux besoins des citoyens. À cet aspect est liée la question de savoir si les activités et les extrants concordent avec le mandat et sont liés de manière plausible aux objectifs.
- L'examen du **succès** (ou résultats) consiste à se demander dans quelle mesure le programme répond aux objectifs dans le respect du cadre budgétaire et sans effets pervers sérieux. À cet aspect est liée la question de savoir dans quelle mesure le programme en complète d'autres, fait double emploi ou nuit à d'autres initiatives.
- L'examen du **rapport coût-efficacité** consiste à se demander dans quelle mesure on fait appel aux méthodes les plus appropriées, les plus efficaces et les plus économiques. À cet aspect est liée la question de savoir s'il existe des solutions de rechange plus économiques.

Conformément à ce modèle, nous traiterons donc ici tour à tour de la pertinence, des résultats et du rapport coût-efficacité du programme. Pour les besoins de l'exercice, nous avons adapté le préambule des ententes actuelles de partage des coûts pour formuler comme suit les objectifs du programme :

- Assumer une partie considérable des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Garantir un accès équitable à l'aide juridique pour les personnes économiquement faibles devant faire face à des accusations graves en matière pénale.
- Assurer le respect de normes minimales de service (nature de la protection) dans l'ensemble du Canada.

Bien que les personnes interrogées aient reconnu la validité de ces énoncés aux fins du présent exercice, précisons qu'il n'existe aucun document énonçant officiellement les objectifs du programme.

3.1 Pertinence

3.1.1 Raison d'être du programme

Quand un programme existe durant vingt-neuf ans, il est naturel que sa justification évolue. Or, l'étude des documents de fond portant sur l'aide juridique au Canada révèle un discours plutôt figé à cet égard. Ainsi, en 1969, John Turner, alors ministre de la Justice, a déclaré que l'un de ses trois objectifs était de « faire progresser le plus possible l'égalité entre les riches et pauvres quant à l'accès à la justice et au traitement judiciaire ». Cette déclaration n'est pas loin de l'énoncé suivant, que l'on peut lire dans un rapport sur le rendement préparé en mars 1999 où le Ministère formule comme suit un de ses objectifs : « un système de justice plus équitable et accessible qui tient compte des besoins d'une population diversifiée et changeante ». On peut conclure de ces deux énoncés que la contribution du ministère de la Justice à l'aide juridique est née et continue d'exister dans le cadre d'un grand effort visant à favoriser l'accès à la justice.

Dans ce contexte, il est intéressant de jeter un coup d'œil sur le texte des ententes de partage des coûts. Alors qu'on pouvait lire dans l'entente entrée en vigueur en 1973 que « le gouvernement du Canada et le gouvernement de la province de _____ sont désireux de conclure une entente sur la prestation d'aide juridique » (traduction), les ententes actuelles indiquent plutôt que « Le Canada et la province reconnaissent qu'il est de leur devoir de fournir un accès équitable à des services juridiques aux personnes économiquement faibles dans les affaires pénales graves et dans l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. » (traduction) L'entente actuelle décrit en outre comme suit l'historique de ce programme : « La province a mis sur pied et maintient un régime d'aide juridique s'adressant aux délinquants et aux jeunes contrevenants auquel le Canada a apporté et apporte une contribution financière considérable. » (traduction) Cette formulation reconnaît à la fois la nature historique de cette relation et l'actualité des besoins auxquels répondent ces programmes, ainsi que le fait que ceux-ci s'inscrivent dans des efforts plus vastes visant l'accès à la justice.

En 1993, le Ministère a rédigé un document intitulé « *Rationale for Continued Federal Involvement in Criminal Legal Aid and Directions for Future Policy* » dans le cadre du projet de gestion partagée. Dans ce document, on justifiait l'existence de l'aide juridique sur deux plans.

Le premier concernait l'importance de l'aide juridique en soi, et le deuxième, l'importance de la participation fédérale à l'aide juridique.

3.1.1.1 Justification de l'aide juridique en soi

Sur ce point, on pouvait lire ce qui suit dans le rapport de 1993 :

- L'aide juridique est une composante essentielle du système de justice pénale. C'est l'expression du principe démocratique libéral de la protection des droits de l'individu contre le pouvoir de l'État. Dans le domaine pénal, l'aide juridique est également liée à plusieurs autres droits fondamentaux, dont le droit d'être présumé innocent, le droit de garder le silence, le droit de ne pas s'incriminer soi-même et le droit à un procès juste et impartial.
- L'aide juridique fait contrepoids au pouvoir de l'État, qui pourrait autrement mener des enquêtes et des procès sans respecter les droits des personnes n'ayant aucune notion des principes judiciaires.

Le rapport de 1993 mentionne aussi l'importance de l'évolution de l'aide juridique en matière pénale au Canada et de la proclamation de la *Charte des droits et libertés* en 1982. Les articles suivants sont particulièrement intéressants :

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

10b). Chacun a le droit, en cas d'arrestation ou de détention, d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et d'être informé de ce droit.

11d). Tout inculpé a le droit d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

On considère que ces articles se conjuguent pour garantir aux personnes détenues et jugées le droit de bénéficier des services d'un avocat **si cette mesure est nécessaire pour être entendu dans un procès public et équitable par un tribunal indépendant et impartial**. La garantie de ces droits est généralement assurée par les programmes d'aide juridique lorsque la personne n'a

pas les moyens de se payer un avocat. Le caractère incontournable de ces droits a été confirmé par divers tribunaux. Citons en particulier les décisions suivantes :

- Dans l'affaire *Panacui v. Legal Aid Society*, en 1988, la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta indique que la Charte oblige l'État à nommer et à payer un avocat pour les personnes indigentes accusées d'une infraction grave, sans toutefois garantir à ces dernières le droit de choisir l'avocat.
- Dans l'affaire *R. c. Rowbotham*, en 1988, la Cour d'appel de l'Ontario déclare que la Charte oblige l'État à nommer et à payer un avocat lorsque cette mesure est considérée par le juge comme essentielle au caractère équitable du procès (peu importe la capacité de payer de l'accusé). À défaut de cette mesure, on peut surseoir aux accusations. Cette décision aura pour effet de créer des situations où, dans les faits, des juges ordonneront qu'une personne bénéficie de l'aide juridique même si elle ne répond pas aux critères d'admissibilité.
- Dans l'affaire *R. c. Brydges*, en 1990, la Cour suprême a déclaré qu'une personne détenue doit être informée de « l'existence des régimes applicables d'avocats de garde et d'aide juridique dans la province ou le territoire en cause ». Cette décision étend ce droit à toutes les personnes, peu importe leurs moyens financiers. Cet arrêt contribuera à la mise sur pied, dans certaines provinces, de lignes d'information 800 ou autres où l'on peut joindre un avocat de garde, souvent appelé en l'occurrence « avocat de garde Brydges ».

Les articles de la Charte cités plus haut et la jurisprudence qui en découle ont des ramifications importantes pour l'aide juridique. Ces décisions ont entre autres pour effet d'élargir la portée des services devant faire partie des programmes d'aide juridique, surtout en ce qui concerne les services d'un avocat de garde. Elles ont aussi pour conséquence d'accroître la clientèle de ces programmes.

La *Loi sur les jeunes contrevenants* et le *Code criminel* autorisent les juges dans certaines circonstances, à ordonner que l'on fournisse les services d'un avocat à un accusé qui ne peut obtenir de tels services par ses propres moyens. Généralement, l'exécution de ces ordonnances revient aux régimes d'aide juridique, même si les coûts peuvent être assumés directement par les ministères provinciaux ou territoriaux de la Justice ou du Procureur général.

Dernier point concernant la justification de l'aide juridique en soi : rappelons que le Canada est signataire de plusieurs ententes internationales garantissant le droit à un avocat pour les personnes passibles d'une mise en accusation pénale ou d'une incarcération, dans tous les cas où

cette mesure est dans l'intérêt de la justice. Par exemple, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* assure un certain nombre de garanties à une personne qui fait face à une accusation criminelle, y compris le droit à un avocat pendant son procès et, s'il ne peut se payer cet avocat, le droit de profiter de ses services gratuitement. On trouve des garanties similaires dans la *Convention relative aux droits de l'enfant* des Nations Unies, dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et dans la *Charte* de l'OEA.

En somme, il existe une solide justification pour l'existence de l'aide juridique en soi. Une personne accusée d'un acte criminel et passible d'emprisonnement a le droit d'être défendue par un avocat. Ce droit découle entre autres de la *Charte*, acte législatif fédéral ayant eu de profondes répercussions sur la société canadienne.

3.1.1.2 Justification de la participation du ministère de la Justice à l'aide juridique

La participation du ministère de la Justice au soutien de l'aide juridique s'adressant aux délinquants et aux jeunes contrevenants se justifie indiscutablement par la compétence exclusive attribuée par la Constitution au gouvernement fédéral en matière de droit pénal et de procédure pénale. Les efforts consacrés par le Ministère à l'adoption de lois et de réformes en cette matière ont une incidence considérable sur la demande et les coûts relatifs aux services d'aide juridique. Comme nous l'avons vu plus haut, la Cour suprême du Canada a déclaré, dans l'affaire *R. c. Brydges* (1990) : « La responsabilité de la prestation d'aide juridique est partagée entre le gouvernement fédéral, à cause de sa compétence en matière de droit criminel, et les gouvernements provinciaux, à cause de leur compétence sur l'administration de la justice et sur la propriété. »

Puisque les provinces conservent une compétence exclusive pour l'administration de la justice, le ministère de la Justice a besoin d'un mécanisme pour poursuivre ces objectifs d'accès à la justice pour tous les Canadiens. L'approche privilégiée consiste à partager les frais avec les provinces et les territoires. Comme on peut le lire dans le rapport de 1993 :

« Le partage des coûts en matière d'aide juridique dans le domaine pénal doit aussi être considéré à la lumière des grands objectifs de justice sociale, dont la réalisation dépend de la coopération des provinces. Cette observation vaut autant en matière de prévention du crime, de violence familiale et de violence contre les femmes que dans les autres dossiers relatifs à la justice ou à la sécurité publique. Il est évident que ces priorités sont interreliées; toute lacune dans la poursuite de l'un de ces objectifs nationaux de justice a inévitablement un effet sur les autres.

Historiquement, le Canada a choisi le partage des coûts avec les provinces (et les territoires) comme moyen de coopération le plus efficace dans la poursuite des objectifs nationaux. On considère en effet le partage des coûts comme un moyen économiquement efficace par lequel le gouvernement fédéral peut exercer un rôle phare dans le système canadien de justice, en invitant les provinces à jouer le rôle d'agents dans l'exécution des grands objectifs nationaux.

Ces objectifs sont les mêmes depuis plusieurs années et touchent certaines des notions les plus fondamentales pour les valeurs et la citoyenneté canadiennes. Ils comprennent les suivants : faire respecter les droits et libertés garantis par la Charte; fournir aux Canadiens un système de justice accessible, efficace et juste dont personne n'est exclu; promouvoir le respect des droits et libertés, de la loi et de la Constitution; protéger la société. Il est évident que la définition de normes minimales de services juridiques essentiels à la grandeur du Canada par un programme d'aide juridique en matière pénale constitue un outil indispensable à la réalisation de ces objectifs. »

3.1.1.3 Partenariat moderne

Lorsque l'aide juridique est apparue, le ministère de la Justice a joué un rôle de catalyseur qui a consisté à la fois à éclairer et à guider l'élaboration des politiques et à offrir une contribution financière suffisante pour assurer la mise sur pied de ces services dans les provinces et territoires. Puisqu'il existe maintenant à la grandeur du pays des structures fondamentales servant à offrir des services d'aide juridique aux personnes admissibles en vertu de leur faible revenu et devant faire face à des accusations au criminelles ou touchées par la *Loi sur les jeunes contrevenants*, il semble que ce rôle de catalyseur n'ait plus sa raison d'être. Quant à l'aide financière, le ministère de la Justice se définit davantage comme un partenaire des provinces et territoires ayant pour but de soutenir le « système » national d'aide juridique.

Beaucoup d'intervenants provinciaux interrogés dans le cadre de la présente évaluation voient un décalage entre ce concept de partenariat et le comportement réel du ministère de la Justice au cours des dix dernières années. Ces réserves expriment surtout une insatisfaction à l'égard de la part décroissante des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants assumée par le ministère de la Justice. Alors que le ministère de la Justice payait autrefois 50 % des frais dits partageables à l'échelle nationale (voire plus dans certaines provinces), cette proportion est tombée à moins de 40 % au cours des dernières années. Pour plusieurs intervenants provinciaux, « un partenariat, c'est 50 % ». Pour certains, dès que le ministère de la Justice tombe sous la barre des 50 %, il perd son statut de partenaire pour devenir

simple bailleur de fonds. Dans d'autres contextes, évidemment, le partenariat peut prendre plusieurs formes. Peu importe la validité du concept selon lequel le chiffre de 50 % est indissociable de la notion de partenariat, les gens qui le mettent en avant invoquent aussi d'autres réalités pour contester l'idée que le ministère de la Justice soit un partenaire en matière d'aide juridique.

Essentiellement, on a l'impression que dans ses relations avec les provinces, le ministère de la Justice se contente de distribuer de l'argent sans s'impliquer dans la résolution des problèmes. En effet, selon les provinces, le ministère de la Justice ne se sent pas concerné par leurs problèmes. Jusqu'à un certain point, ce phénomène peut s'expliquer par les préoccupations provinciales à l'égard du financement et par l'inaptitude du ministère de la Justice, depuis dix ans, à répondre à ces attentes. Par ailleurs, le fait que le ministère de la Justice n'ait pas énoncé clairement ses objectifs en matière d'aide juridique crée un vide inévitable dans ce domaine.

Dans ce contexte, on a demandé aux provinces et aux organismes si le ministère de la Justice devrait limiter son rôle à la distribution d'aide financière et, dans l'affirmative, quelle serait l'incidence de ce changement. En tenant pour acquis qu'il est possible de s'entendre sur ce qui constituerait une contribution raisonnable du gouvernement fédéral, la plupart des intervenants ont répondu qu'ils considéreraient que le rôle du ministère de la Justice ne devrait pas se borner à cet aspect. Parmi les rôles qu'on lui attribue, notons celui d'assurer le respect de normes nationales ou d'une certaine uniformité en ce qui concerne l'accessibilité et les niveaux de service, celui de favoriser la recherche et le développement concernant les modèles de prestation, celui de promouvoir les pratiques optimales et, de façon plus générale, celui de catalyseur. Pour paraphraser un des intervenants provinciaux : « Si le ministère de la Justice se contentait d'un rôle de distributeur de fonds, cela ne ferait pas une très grande différence. Pourtant, le gouvernement fédéral pourrait avoir un rôle important à jouer dans ce domaine. » Nous y reviendrons plus loin.

3.1.2 Élaboration de politiques

Un des aspects importants de la présente évaluation a consisté à vérifier dans quelle mesure la Direction générale des programmes a réussi à établir un ensemble clair, cohérent et pratique de politiques afin de contribuer aux objectifs du programme en prévision de la négociation de la prochaine entente. Pour ce faire, nous avons posé un certain nombre de questions à nos informateurs, notamment les suivantes :

- Dans quelle mesure le ministère de la Justice a-t-il établi une politique claire et cohérente concernant son rôle en matière d'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants?
- Dans quelle mesure cette politique a-t-elle été exprimée clairement aux principaux intervenants du système national d'aide juridique?
- Dans quelle mesure les partenaires provinciaux considèrent-ils la politique du ministère de la Justice comme raisonnable et légitime?

Sauf de rares exceptions, les personnes interrogées, peu importe qu'elles travaillent ou non directement à l'exécution du programme, n'ont pu nommer des politiques précises du ministère de la Justice dont elles auraient eu connaissance de 1996 à 2000. Parmi les exceptions figurent le fait que la simple existence du GTP symbolise concrètement l'existence d'une politique valorisant un engagement plus direct auprès des provinces et des territoires pour les questions financières et autres, ainsi que les débats qui ont eu lieu au GTP sur des questions comme la nomination d'avocats par le tribunal et les dossiers exceptionnellement coûteux. Il semble cependant évident que le ministère de la Justice a grandement négligé son rôle en matière d'élaboration de politiques de 1996 à 2000.

3.1.3 Adéquation de la structure organisationnelle de la Direction générale des programmes pour l'efficience et la transparence du programme

Malheureusement, il n'est pas possible pour le moment d'évaluer dans quelle mesure la structure organisationnelle actuelle convient au programme d'aide juridique et ce, en raison du trop grand taux de roulement du personnel. De nombreux postes liés par définition à l'aide juridique, et en particulier à l'élaboration des politiques, sont restés vacants pendant une longue période. Cette réalité est particulièrement significative pour un programme dont les frais et l'exécution sont partagés avec les provinces et territoires.

Pour revenir à la question du partenariat, le ministère de la Justice et les provinces ne peuvent être de vrais partenaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre d'un système national d'aide juridique que si chacun a une assez bonne connaissance du dossier. Il va de soi que les fonctionnaires fédéraux ne pourront jamais parler des modalités précises de l'aide juridique avec autant d'aisance que les responsables des organismes qui s'en occupent et, dans une moindre mesure, que les fonctionnaires provinciaux travaillant directement avec ces derniers. Il n'empêche que le ministère de la Justice devrait connaître le dossier assez bien pour pouvoir discuter avec ses partenaires des questions d'intérêt commun. De 1996 à 2000, seul le chercheur

principal du ministère de la Justice affecté à l'aide juridique a acquis une bonne crédibilité auprès des partenaires provinciaux. Il n'y a pas d'expertise de cet ordre au sein de la Direction générale des programmes.

Dans le même ordre d'idées, la Direction générale des programmes se passe d'avocat spécialisé en aide juridique depuis un certain temps. Certes, le rôle de la Direction générale ne nécessite pas les services d'un juriste pour l'essentiel, mais il arrive des moments où cette compétence devient nécessaire, par exemple lorsque l'on discute des affaires exceptionnellement coûteuses ou de la nomination d'un avocat par le tribunal. Au minimum, la Direction devrait être en mesure de faire appel à un de ses avocats pour servir d'interlocuteur aux juristes des organismes et des ministères provinciaux. C'est encore une fois une question d'équilibre et de crédibilité.

3.1.4 Caractère suffisant des ressources affectées à l'élaboration des politiques

Selon les renseignements fournis par la Direction générale des programmes au début de 1999, les ressources consacrées au programme d'aide juridique devaient être augmentées. L'essentiel de cette augmentation devait se concentrer sur le volet « élaboration des politiques ».

Or, comme nous l'avons vu plus haut, les travaux d'élaboration des politiques de la Direction générale ont été quasi inexistantes de 1996 à 2000. De plus, la Direction n'est pas arrivée à formuler des objectifs clairs, mesure préalable indispensable à l'élaboration d'une politique. Enfin, nous avons déjà évoqué l'important taux de roulement à la Direction et les lacunes qui en résultent en ce qui concerne l'effectif et les compétences. Pour le moment, on ne peut que conclure que les ressources consacrées par la Direction générale à l'élaboration de politiques concernant l'aide juridique de 1996 à 2000 ont été insuffisantes.

3.1.5 Rôle joué par le GTP

À part quelques exceptions (à savoir des particuliers bénéficiant de l'aide juridique), le GTP est composé des principaux intervenants du système national d'aide juridique : le ministère fédéral de la Justice, les ministères provinciaux responsables de l'aide juridique et les organismes d'aide juridique. Ainsi, le GTP constitue un élément potentiellement très important de tout partenariat actuel ou futur entre le ministère de la Justice et les intervenants PT. Dans le cadre de notre évaluation, nous nous sommes attardés à un certain nombre de questions relatives au rôle joué à

ce jour par le GTP, y compris à son efficacité comme forum de discussion FPT et à sa contribution à de relations FPT saines.

Les membres du GTP que nous avons interrogés appuient généralement le principe du GTP mais croient que celui-ci n'est pas aussi efficace ou productif qu'il pourrait l'être. Plusieurs facteurs sont évoqués pour expliquer cette situation :

- Taux de roulement des fonctionnaires du ministère de la Justice (témoignant du peu d'importance accordée à l'aide juridique).
- Taux de roulement de la coprésidence provinciale (témoignant encore une fois d'un manque d'intérêt).
- Coordination déficiente avec le comité des sous-ministres et absence d'instructions de la part de ce dernier.
- Brièveté des délais entre la distribution des documents et les réunions.
- Importance prépondérante accordée par les provinces et territoires au problème du financement, au détriment des autres questions.
- Climat généralement malsain des relations fédérale/provinciale.
- Délais de rédaction et de distribution des procès-verbaux.
- Impossibilité apparente de régler les problèmes abordés par le GTP.

L'étude des ordres du jour et des procès-verbaux montre qu'un grand nombre de questions discutées reviennent de séance en séance. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que ces problèmes sont complexes ou évolutifs. Pour les résoudre, il faudrait peut-être de l'argent neuf, genre de solution qui a rarement été à la portée des gouvernements au cours des dernières années. De même, toutes les questions n'ont pas le même intérêt pour toutes les provinces et tous les territoires (bien que l'on reconnaisse que les circonstances peuvent évoluer).

De façon plus générale, cependant, une des faiblesses structurelles du GTP à ce jour réside dans l'insuffisance des ressources affectées au suivi entre les réunions. En deux mots, le GTP doit compter sur la bonne volonté de ses membres. Or, ceux-ci occupent des postes de responsabilité importants dans leurs organismes respectifs. Pour consacrer du temps au GTP, il leur faut réaménager leurs obligations. Or, il n'est probablement pas très rentable pour les membres du GTP d'accomplir du travail de fond entre les réunions. Le fait que l'on ne compte ainsi que sur le « bénévolat » peut expliquer l'apparente inertie du GTP dans certains dossiers.

Une des solutions possibles pourrait consister à créer un modeste « secrétariat ». Ce secrétariat pourrait engager (par exemple) deux chercheurs ou analystes des politiques pour faire avancer

les dossiers sur les questions choisies par le GTP. Idéalement, les ressources proviendraient du gouvernement fédéral et des organismes PT afin que le secrétariat puisse profiter d'une perspective mixte. On peut supposer que le secrétariat ne pourrait pas tout faire. Cependant, il pourrait faire avancer certains dossiers et libérer ainsi les membres du GTP pour qu'ils s'occupent des dossiers dont ils doivent se charger directement. Le secrétariat pourrait aussi recenser les rapports utiles qui n'existent pas dans les deux langues officielles et les faire traduire. Cette mesure pourrait contribuer à la diffusion des pratiques optimales et à l'élaboration d'approches plus cohérentes en matière de rapports sur le rendement.

Malgré quelques critiques, l'existence du GTP n'est pas remise en question. On reconnaît que le GTP constitue une tentative sérieuse d'institutionnalisation d'un dialogue entre le ministère de la Justice, les provinces et territoires et les organismes d'aide juridique. C'est la seule enceinte permanente où les trois groupes peuvent se parler régulièrement. On ne considère pas que ces réunions font vraiment double emploi avec la réunion annuelle de l'Association of Legal Aid Plans, qui s'intéresse plus aux questions opérationnelles et dont les gouvernements sont absents (sauf comme observateurs).

3.1.6 Contribution financière du ministère de la Justice

Le principal aspect de la participation du ministère de la Justice au système d'aide juridique a toujours été le partage des coûts liés aux services destinés aux délinquants et aux jeunes contrevenants. Dans la période de vingt et un ans qui s'est écoulée depuis 1977-1978, le montant total de la contribution remise par le ministère de la Justice aux organismes d'aide juridique est passé d'environ 17 000 000 \$ à 82 000 000 \$ (source : Comptes publics du Canada). Pour 2000-2001, on projette que les dépenses consacrées à l'aide juridique se chiffreront à 79 800 000 \$, soit environ 12,7 % du budget total du Ministère.

Le tableau III-1 montre la valeur des contributions financières du ministère de la Justice aux programmes d'aide juridique destinés aux délinquants et aux jeunes contrevenants au cours du premier quart de siècle d'existence du programme. Il exprime aussi ces contributions en pourcentage du total des « dépenses partageables » déclarées par les provinces et territoires.

Le tableau montre nettement un bond rapide du montant des contributions du milieu à la fin des années 80, le sommet étant atteint en 1994-1995 (avec 88 300 000 \$). De 1977-1978 à 1989-1990, le gouvernement fédéral avait pour objectif de contribuer aux dépenses nationales à hauteur de 50 %. Essentiellement, un certain nombre de provinces et territoires dépensaient « 50

cents (ou moins) par dollar » pour chaque dossier d'aide juridique destinée aux délinquants ou aux jeunes contrevenants. D'autres supportaient une part plus grande de leurs dépenses, mais toujours loin de la totalité.

Depuis l'entrée en vigueur de l'entente actuelle, le calcul des montants versés à chaque province ou territoire repose davantage sur la démographie (population) et moins sur le pourcentage des dépenses admissibles. Cette évolution a entre autres eu pour effet de modifier la répartition des contributions fédérales entre les provinces et les territoires. Ainsi, les courbes du pourcentage de la contribution fédérale varient pour chaque province et territoire.

Tableau III-1
Contributions du ministère de la Justice à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants par année : montants absolus et pourcentage des dépenses partageables

Année	Contribution de Justice Canada en millions de \$	Contribution en pourcentage des " dépenses partageables "
75/76	\$11.349	42%
76/77	\$17.184	48%
77/78	\$19.020	49%
78/79	\$21.487	51%
79/80	\$23.587	51%
80/81	\$26.682	47%
81/82	\$28.903	45%
82/83 ²	\$0.732	1%
83/84	\$41.030	47%
84/85	\$43.535	50%
85/86	\$49.320	51%
86/87	\$54.691	50%
87/88	\$63.148	51%
88/89	\$76.348	51%
89/90	\$86.570	52%
90/91	\$86.555	45%
91/92	\$86.570	35%
92/93	\$87.426	33%
93/94	88.294	35%
95/96	\$86.488	33%
96/97	\$85.000	37%
97/98	\$85.000	NA ³
98/99	\$81.912	NA

Source: Statistics Canada. L'aide juridique au Canada : ressources et nombre de cas.

² Ce montant n'est pas une erreur; il résulte du fait que l'on est passé d'une comptabilité d'année antérieure à une comptabilité d'année courante.

³ Ces données ne sont pas encore connues pour 1997-1998 et 1998-1999.

Signalons que si le montant des contributions fédérales a augmenté pendant presque vingt ans avant de plafonner puis de fléchir, le pourcentage de ces contributions par rapport aux « dépenses partageables » définies dans les ententes a commencé à chuter dès 1989-1990. Pendant les premières années, on avait fixé la part du gouvernement fédéral à environ 50 %. En 1989-1990, cette part s'établissait encore à environ 51 %. Ensuite, elle a descendu graduellement pour atteindre un seuil de 33 % en 1994-1995 et 1995-1996 avant de se redresser légèrement pour atteindre 37 % en 1996-1997 (dernière année dont les chiffres sont connus). Le tableau III-1 montre le pourcentage des contributions fédérales par rapport au total des dépenses à frais partagés de 1975-1976 à 1996-1997 inclusivement. Lorsque la contribution fédérale s'établissait autour de 50 %, le partage des frais et des responsabilités entre le palier fédéral et les provinces et territoires était considéré comme un « partenariat ». À mesure que le rôle du gouvernement fédéral a diminué, certaines provinces en sont venues à voir le ministère de la Justice moins comme un partenaire et plus comme un bailleur de fonds n'ayant pas forcément toujours son mot à dire sur l'affectation de l'argent.

Il est indéniable que le changement le plus important qu'ait connu le programme d'aide juridique au cours des dernières années a trait à la diminution de la contribution fédérale. Ce phénomène soulève des questions importantes; on peut se demander entre autres si le rôle que joue actuellement le ministère de la Justice est conforme à sa volonté de partenariat avec les provinces, et si les sommes consacrées par le gouvernement fédéral aux services d'aide juridique destinés aux délinquants et aux jeunes contrevenants concordent avec les objectifs fédéraux nationaux.

Comme nous l'avons vu plus haut, les provinces et les organismes d'aide juridique considèrent de moins en moins le ministère de la Justice comme un partenaire à part entière pour diverses raisons, mais la plus importante est la baisse (relative et absolue) des contributions financières. Tous les intervenants provinciaux (ainsi que l'Association du Barreau canadien⁴) s'entendent pour dire que la contribution fédérale est insuffisante, autant pour qualifier le gouvernement fédéral de partenaire à part entière que pour atteindre les objectifs de « système national » exprimés par le gouvernement fédéral dans le préambule de l'entente actuelle.

On reconnaît que le montant actuel constitue, dans une certaine mesure, un artéfact d'un modèle antérieur de partage des frais dans lequel le ministère de la Justice acquittait une proportion convenue (50 %) des « dépenses partageables ». Les provinces qui dépensaient le plus recevaient le plus, peu importent les résultats ou le rapport coût-efficacité. L'adoption, avec l'entente

⁴ Voir le rapport de l'ABC intitulé *The Legal Aid Crisis: Time for Action* (juin 2000).

actuelle, d'une formule démographique nous autorise, pour ne pas dire nous oblige, à prendre du recul et à nous demander comment le montant de la contribution fédérale devrait être calculé et quels mécanismes doivent être mis en place pour assurer une certaine transparence. Le ministère de la Justice devrait avoir sur ces questions une politique claire et cohérente mise au point de concert avec les principaux intervenants provinciaux.

Bien que les intervenants semblent catégoriques sur le caractère insuffisant de la contribution actuelle, on n'ose pas avancer le chiffre qui constituerait une somme « adéquate ». Ce flottement s'explique entre autres par le fait qu'on est conscient que les besoins pourraient ne pas connaître de limite. Si l'on élargissait la gamme de services ou si l'on assouplissait les critères financiers, on pourrait s'exposer à une augmentation massive du nombre de demandes. Personne ne s'attend à ce qu'on revienne au financement presque illimité que l'on a connu dans les années 80. Néanmoins, il reste encore à déterminer à combien devrait se chiffrer la contribution fédérale. Il faut aussi répondre à la question : « suffisant pour quoi? » Pour ce faire, il faudrait établir des objectifs et des critères permettant de mesurer les résultats par rapport à ces objectifs. Nous y reviendrons.

3.1.7 La formule déterminant le montant et la répartition de la contribution fédérale

En entrevue, les responsables de la Direction générale des programmes et les intervenants provinciaux ont soulevé certains points au sujet de la formule déterminant le montant et la répartition de la contribution du ministère de la Justice aux frais de l'aide juridique s'adressant aux délinquants et aux jeunes contrevenants.

- Il n'est peut-être pas nécessaire de faire participer les organisations de services à la négociation des détails, voire des principes, régissant les prochaines ententes. Les contributions fédérales sont versées aux provinces, lesquelles financent ensuite les organismes d'aide juridique. Il vaudrait peut-être mieux que les aspects purement financiers soient laissés au ministère de la Justice et aux provinces uniquement.
- Il y aurait peut-être lieu de remplacer la formule de remboursement actuelle par une forme de reddition de comptes sur le rendement. Dans une certaine mesure, la formule actuelle est un vestige de l'époque des « dépenses partageables ». Il s'agit de produire un état détaillé des dépenses afin de calculer la contribution fédérale. Les intervenants provinciaux trouvent cette formule un peu simpliste. Les états ne disent pas si les organismes de prestation ont atteint leurs objectifs ou ceux du ministère de la Justice. Les « vérifications administratives » actuelles sont une formalité. Les ressources consacrées à ces activités seraient mieux

exploitées si on les consacrait à la surveillance et à la production de rapports sur les résultats du « système » national d'aide juridique par rapport à des objectifs et selon des critères qu'il reste à définir ensemble.

- Les informateurs que nous avons interrogés sont généralement en faveur d'un modèle de partage des frais basé sur la population et pondéré par les grands facteurs de coût. On considère que ce genre de modèle serait équitable et facile à administrer. Cette solution nécessite cependant que l'on s'entende sur les « facteurs » dont il faut tenir compte dans le partage entre les provinces ainsi que sur leur poids relatif.
- Pour la durée des ententes, on considère généralement cinq ans comme raisonnable. Cette durée permet aux intéressés de se consacrer à d'autres dossiers pendant deux ou trois ans avant de se replonger dans les chiffres. Certains répondants seraient en faveur d'un bilan de mi-période ayant pour objet de régler les problèmes financiers particuliers et urgents.
- Il faut en outre se pencher la relation entre le partage des frais d'aide juridique et la péréquation. Dans le passé, on a cherché dans une certaine mesure à permettre aux provinces ayant des ressources financières limitées d'offrir un niveau de service qui aurait été impensable autrement (p. ex. en remboursant plus de 50 % des coûts). Il s'agit là essentiellement d'une forme de péréquation dirigée spécifiquement vers l'aide juridique. Évidemment, il existe d'autres mécanismes FP plus généraux qui poursuivent les mêmes objectifs.

3.1.8 Degré d'intégration du dossier de l'aide juridique aux travaux d'élaboration de politiques du ministère de la Justice et à ceux des autres ministères fédéraux et provinciaux, et efficacité des mécanismes en place pour favoriser cette intégration

Dans ce volet de notre évaluation, nous nous sommes demandé entre autres dans quelle mesure la politique du ministère de la Justice a été clairement communiquée aux autres secteurs du Ministère, aux autres ministères fédéraux et aux ministères provinciaux. Puisqu'il a été établi plus haut que les activités d'élaboration de politiques de la Direction des programmes ont été à peu près nulles au cours des dernières années, on peut en déduire qu'il n'y avait pas beaucoup de matière à communiquer à ce sujet.

En ce qui concerne la diffusion d'information au sein du Ministère, on nous a adressé aux deux services les plus susceptibles, en principe, d'avoir été visés par ce genre de communication de la

part de la Direction générale des programmes, à savoir la Section de la politique en matière de droit pénal (SPDP) et le Service fédéral des poursuites (SFP). Les personnes consultées dans ces services ont été unanimes sur les points suivants :

- Elles n'ont pas été tenues informées de l'évolution des aspects du dossier de l'aide juridique liés à leur travail.
- Elles appuient l'idée d'évaluer l'incidence de tout changement de politique en matière de droit pénal ou de politique du SFP sur les coûts de l'aide juridique. Pour ce faire, il faudrait avoir la capacité de calculer ces coûts de façon fiable.
- Le concept australien d'« analyse des retombées sur l'aide juridique » mis en avant par l'ABC pourrait être utile pour détecter et énoncer les effets d'un changement des politiques du ministère de la Justice sur le coût de l'aide juridique. Lorsque les changements en question sont attribuables à un mémoire au Cabinet, cette analyse pourrait répondre en partie à l'obligation de décrire les « répercussions sur les ressources » (bien qu'on ne dise pas clairement s'il s'agit ici de s'en tenir aux retombées pour l'administration fédérale).
- Un autre moyen de rapprocher le programme d'aide juridique de la SPDP pourrait consister à échanger deux avocats appartenant respectivement à ces deux services. Il n'y a pas d'avocat spécialisé en aide juridique actuellement à la Direction générale des programmes.

3.2 Résultats

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la présente évaluation ne porte pas sur les résultats des organismes d'aide juridique sur le terrain. Ce type d'évaluation a été effectuée dans les années 80, et pour diverses raisons, abandonnée après 1992. Cependant, en nous bornant à considérer le programme du ministère de la Justice, nous laisserons ici sans réponse quelques questions qui seraient importantes dans l'analyse de ce programme.

Essentiellement, ces questions concernent l'accessibilité et la qualité de l'aide juridique offerte à la population grâce à l'aide financière du ministère de la Justice (conformément aux ententes de partage des coûts). Car en définitive, c'est une étude de l'efficacité du « système » national d'aide juridique dans son ensemble qui permettra de savoir si les objectifs du Ministère sont atteints ou non.

Or, pour le moment, il n'existe pas de critères précis pour mesurer l'efficacité du système (notamment en raison de l'absence de normes nationales de rapports). Il appert que le ministère de la Justice, de concert avec le GTP, est à instaurer un programme commun de recherche qui

devrait permettre d'obtenir des données sur certains aspects (par exemple les besoins non satisfaits). Peu importe le succès de cette entreprise, il sera impossible d'obtenir des renseignements sur l'efficacité du système dans son ensemble avant la fin de l'évaluation en cours du programme du ministère de la Justice.

À défaut de critères nationaux, nous avons dû nous en remettre aux évaluations subjectives de nos informateurs.

La question fondamentale est la suivante :

- Dans quelle mesure l'aide apportée dans le cadre des ententes passées et actuelles a-t-elle contribué à l'atteinte des objectifs fédéraux relatifs à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants au Canada?

Aux fins de la présente évaluation, nous nous sommes basés sur le préambule de l'entente actuelle pour induire les objectifs fédéraux suivants :

- Assumer une partie considérable des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Garantir un accès équitable à l'aide juridique pour les personnes économiquement faibles devant faire face à des accusations graves en matière pénale.
- Assurer le respect de normes minimales de service dans l'ensemble du Canada.

Nous présentons dans les sections qui suivent nos conclusions sur chacun de ces points à tour de rôle.

3.2.1 Assumer une partie considérable des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants

Compte tenu de la baisse de la proportion des coûts de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants qui est assumée par le ministère de la Justice, les intervenants des provinces, ainsi que l'ABC, considèrent la contribution actuelle comme considérable, mais insuffisante. Bien qu'elle fût plus imposante à une certaine époque, elle se situe aujourd'hui à environ un tiers des « dépenses partageables ». Comme nous l'avons vu plus haut, la proportion des coûts totaux payés par le Ministère varie grandement selon les provinces. Par conséquent,

pour certaines provinces, même une contribution dépassant 50 % des coûts est considérée comme insuffisante pour atteindre les objectifs fédéraux.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nos informateurs n'avaient pas de réponse précise quand nous leur demandions à combien devrait se chiffrer la contribution fédérale. Logiquement, la réponse devrait être liée à l'efficacité du système, surtout eu égard aux objectifs fixés. Or, à ce jour, on ne dispose d'aucune information pour mesurer cette efficacité. Ce phénomène s'explique par un certain nombre de facteurs, notamment :

- L'absence d'objectifs fédéraux clairs et mesurables pour le « système » que le gouvernement fédéral soutient financièrement et autrement.
- L'absence de consensus entre le ministère de la Justice et ses partenaires provinciaux quant aux critères de rendement à surveiller et quant aux modalités de suivi.

Dans le reste de la présente section, nous discuterons des deux principaux critères de rendement ressortant du préambule de l'entente actuelle.

3.2.2 Garantir un accès équitable à l'aide juridique pour les personnes économiquement faibles devant faire face à des accusations graves en matière pénale

Les intervenants interrogés sont presque unanimes à dire que l'accès à l'aide juridique n'est pas le même dans toutes les régions. On ne peut produire des chiffres à l'appui de cette affirmation, mais elle est généralement tenue pour vraie. Pour expliquer cette situation, on cite les facteurs suivants :

- Resserrement des critères d'admissibilité dans un certain nombre de provinces et territoires.
- Restriction de la nature des problèmes pour lesquelles une aide est offerte.
- Plafonnement des dépenses provinciales obligeant le rationnement des services.
- Réticence croissante des avocats en pratique privé, motivée principalement par la maigreur des honoraires.

Dans de nombreuses provinces, on considère que ces facteurs limitent l'accès à l'aide juridique aux personnes qui vivent dans la plus extrême misère et qui sont menacées des accusations les plus graves. Dans certaines provinces, le seuil d'admissibilité est fixé par la *Charte*, ce qui signifie que seules les personnes passibles d'emprisonnement peuvent bénéficier de l'aide

juridique. La situation actuelle représente une nette régression par rapport aux années précédentes, caractérisées par des critères moins restrictifs.

Il semble que les mêmes observations soient valables pour les critères d'admissibilité financière. Actuellement, seules les personnes admissibles à l'aide sociale peuvent bénéficier de l'aide juridique. C'est ainsi que sont laissés sur la touche un grand nombre de petits salariés. Cette porte fermée peut avoir de lourdes conséquences pour eux, notamment des problèmes d'endettement et un risque accru de condamnation ou une peine plus sévère que s'ils avaient pu bénéficier de l'aide juridique.

3.2.3 Assurer le respect de normes minimales de service dans l'ensemble du Canada

On entend ici par « normes de services » les normes relatives à la nature des garanties. Comme nous l'avons vu, le seuil de ces garanties est fixé par la *Charte* : les personnes admissibles en vertu de leur revenu et risquant l'emprisonnement ont droit à l'aide juridique. Comme nous l'avons aussi indiqué, nos informateurs nous disent en général que certaines provinces, mais pas toutes, offrent des garanties un peu plus étendues. En ce sens, les normes minimales respectées dans l'application du système à frais partagés sont tout bonnement celles de la *Charte*. Le ministère de la Justice et ses partenaires provinciaux devront un jour se demander si cette garantie minimale est conforme aux grands objectifs d'accessibilité, et sinon, ce qu'il faut faire pour corriger la situation.

Bien que la perception des intervenants puisse être juste, il faudrait qu'elle soit étayée par des faits. Il faudra assurément que la prochaine entente de partage des coûts prévoie la collecte de données empiriques afin que l'on connaisse la nature et l'accessibilité des services offerts à la grandeur du pays. Il ne sera pas facile de déterminer ensemble une méthode pratique et économique de surveiller ces facteurs. Cependant, il s'agit là d'un élément indispensable d'un cadre de reddition de comptes pour le ministère de la Justice (sans oublier les organismes d'aide juridique).

Statistique Canada pourrait jouer un rôle utile dans l'élaboration et l'application de mesures de rendement. Comme nous l'avons vu précédemment, Statistique Canada prépare deux documents sur l'aide juridique au Canada. Le premier fournit une description sommaire des modalités de prestations dans chaque province et territoire. Le deuxième fournit un aperçu statistique des ressources consacrées à l'aide juridique et du volume de cas. L'essentiel des données présentées dans le deuxième document est colligé à partir des informations fournies par les provinces et

territoires. Il faut souligner à quel point les notes explicatives sont indispensables pour interpréter ces tableaux, ce qui démontre la diversité des définitions et des méthodes de collecte de données. Cette hétérogénéité complique les efforts visant à brosser un tableau clair des activités d'aide juridique dans l'ensemble du pays. Pour citer un de nos informateurs provinciaux : « Il y a peut-être une quinzaine de personnes au Canada qui comprennent vraiment les rapports de Statistique Canada sur l'aide juridique. »

Par ailleurs, on s'entend en général pour dire que ces rapports ne sauraient servir à la mesure du rendement ni à la reddition de comptes. Compte tenu de l'énergie consacrée à ces rapports, autant de la part de Statistique Canada que de celle de provinces et territoires, il est malheureux qu'ils ne soient pas plus utiles dans ce sens. Peut-être Statistique Canada pourrait-il aider le GTP à mettre au point un nouvel ensemble de mesures qui répondrait à des besoins d'information plus vastes, y compris en matière de reddition de comptes.

3.3 Sommaire des constats

On pourrait résumer comme suit les principaux constats de la présente évaluation :

- Il est nettement admis, de manière générale, que les programmes d'aide juridique ont encore leur raison d'être et que le ministère de la Justice doit continuer d'y contribuer financièrement et de s'intéresser à leur efficacité.
- Justice Canada n'a pas établi un ensemble clair et cohérent d'objectifs pour son programme de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Justice Canada n'a pas établi des politiques claires concernant ses programmes de soutien de l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants.
- Le taux de roulement et de postes vacants à la Direction générale des programmes entrave grandement l'aptitude du Ministère à collaborer efficacement avec ses partenaires PT dans l'élaboration de politiques communes.
- Le GTP sur l'aide juridique serait très bien placé pour contribuer à la matérialisation d'un partenariat efficace entre le ministère de la Justice et ses partenaires PT mais n'a pas encore réalisé ce potentiel. Pour ce faire, il faudrait d'abord définir des objectifs de politiques et de programmes et mettre sur pied un secrétariat.

- Il n'existe actuellement aucune base empirique pour savoir si la contribution du ministère de la Justice à l'aide juridique destinée aux délinquants et aux jeunes contrevenants est suffisante. Ce problème s'explique en partie par l'absence d'objectifs clairs et mesurables du programme d'aide juridique du ministère de la Justice. Lorsqu'on aura défini ces objectifs et les mesures du rendement qui s'y rapportent, il sera possible de répondre à la question.
- Les efforts visant à intégrer la question de l'aide juridique aux autres travaux d'élaboration de politiques du Ministère ont été sporadiques, sinon inexistantes. Il n'existe actuellement aucun mécanisme garantissant que les responsables de l'élaboration des politiques consulteront les responsables de l'aide juridique.
- Les partenaires considèrent que les délinquants et les jeunes contrevenants du Canada n'ont pas suffisamment accès aux services d'aide juridique qui leur sont destinés. À cause des compressions récentes subies par nombre de provinces et territoires, seules les personnes qui doivent répondre aux accusations les plus graves et qui vivent dans la plus grande misère peuvent espérer bénéficier de l'aide juridique. Ces compressions ont peut-être aussi accentué des disparités qui existaient déjà entre les provinces quant à l'accessibilité.
- Il n'existe actuellement aucune donnée sur le rendement du « système » national d'aide juridique destiné aux délinquants et aux jeunes contrevenants, sinon sous forme très rudimentaire (nombre de demandeurs, de clients et de contacts de service). Les responsables FPT devront définir de concert un ensemble complet de mesures de rendement qui satisfasse tous les intéressés et qui permette de savoir dans quelle mesure les objectifs convenus pour le « système » ont été atteints, dans chaque province et territoire et à l'échelle nationale. Statistique Canada pourrait jouer un rôle important dans cette entreprise.

4. PERSPECTIVES

À la lumière des constats énoncés dans le chapitre précédent, il serait utile maintenant de s'interroger sur l'avenir. Il est évident que le programme d'aide juridique du ministère de la Justice ne remplit pas son plein potentiel et ce, à maints égards. Malgré une solide adhésion de principe aux objectifs fondamentaux de l'aide juridique, il semble que le Ministère se soit « perdu en chemin », en ce sens que les objectifs de départ, soit favoriser l'instauration de services d'aide juridique au Canada et des mécanismes de collaboration intergouvernementaux, n'ont pas été révisés en fonction de l'évolution du « système » et de la conjoncture.

De même, il appert que la courbe de la contribution financière au programme a été influencée par les pressions en faveur de restrictions et de contrôles plus que par une planification objective rattachée aux réalités et aux besoins. Il serait donc opportun maintenant d'élaborer la prochaine série d'ententes à partir d'une compréhension nouvelle (ou du moins revue) des objectifs, de nouveaux engagements concernant la collaboration et d'une mise à jour du modèle financier.

Parmi les aspects importants de la conjoncture actuelle ayant une incidence sur le développement ou l'actualisation des programmes fédéraux-provinciaux, notons les suivants :

- nature évolutive des relations fédérales-provinciales en général, comme le démontrent diverses initiatives intergouvernementales récentes;
- importance croissante accordée à la reddition de comptes et à la mesure et à la présentation des résultats, du moins dans les milieux fédéraux;
- évolution des pratiques et des attitudes concernant les relations financières intergouvernementales dans le cadre des initiatives de programme spécifiques.

Dans le présent chapitre, complété par les annexes, nous présentons un aperçu de ce paysage changeant tout en mettant en lumière les répercussions de cette évolution sur l'avenir du programme de soutien de l'aide juridique pour le ministère de la Justice.

4.1 Politiques et reddition de comptes

4.1.1 Généralités

Au cours des six dernières années environ, on a assisté à une multiplication des efforts visant à étudier les relations entre les programmes fédéraux et provinciaux. En 1994, les premiers ministres ont signé les ententes dites d'« efficacité de la fédération ». Ces ententes devaient entre autres « garantir que les ententes financières ayant trait à un programme ou à un service particulier soient justes et appropriées pour la province comme pour le Canada ». Des initiatives plus récentes ont porté sur ce que l'on a appelé « ententes de partenariat » ou « diversification des modes de prestation de services » dans l'administration publique. Un examen rapide de la documentation canadienne portant sur cette tendance et la présence de ces éléments dans l'« entente-cadre sur l'union sociale » donnent à penser que ces éléments pourraient avoir des répercussions importantes sur l'avenir du financement et de la prestation de l'aide juridique au Canada.

Un certain nombre de documents ont créé un mouvement favorable aux partenariats et à l'intensification des activités de collaboration intergouvernementales. Quelques exemples (on trouvera des citations plus complètes à l'annexe A) :

- Le *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes* (Conseil du Trésor) de 1995 insiste sur la conclusion d'ententes de partenariat entre les gouvernements ainsi qu'entre les ministères et le secteur privé.
- Le rapport de 1997 intitulé *Repenser le rôle de l'État : un gouvernement pour les Canadiens* insiste sur l'importance des nouveaux modes de prestation de services pour réduire les risques de double emploi, améliorer l'efficacité et le caractère économique des services et démontrer la valeur de la coopération intergouvernementale.
- Le *Rapport du Vérificateur général du Canada* de 1999 souligne l'intérêt indéniable des ententes de collaboration pour le gouvernement mais mentionne certains risques y afférents, « notamment : l'existence de mécanismes mal conçus, situation minant les chances de succès du projet; des partenaires qui ne remplissent pas leurs engagements; le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public; une transparence insuffisante; une reddition de comptes inadéquate ».

C'est ainsi que l'évolution des problématiques de reddition de comptes qu'entraînent la multiplication et la diversification des partenariats et des autres mécanismes partagés de décision

et de surveillance devient un thème de plus en plus important dans la réflexion portant sur la gestion et la transparence des affaires de l'État moderne.

4.1.2 Nouvelles politiques du Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor s'intéresse de plus en plus à l'élaboration de politiques sur la reddition de comptes, que ce soit entre partenaires, entre les gouvernements et leur législature, ou entre les partenaires collectivement et le public. Parmi les exposés de principes et documents de réflexion récents du Conseil du Trésor, notons les suivants :

- Le document *Cadre de responsabilisation et de rapports sur le rendement (2000)* valorise « une nouvelle génération de cadres d'évaluation » ayant pour but de fournir de meilleurs outils d'information aux fins de l'élaboration des politiques et de la gestion des programmes. Selon ce document, l'amélioration de la reddition de comptes passe entre autres par le choix des moyens d'influence sur les partenaires et des processus de collaboration (ainsi que par l'amélioration des données sur les résultats).
- *Attentes et approches sur la responsabilisation (avril 2000)* et *Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability (novembre 2000)*. Ces deux documents partagent plusieurs points communs (y compris des références à l'entente-cadre sur l'union sociale) par rapport à la reddition de comptes pour les programmes de collaboration fédéraux-provinciaux. Ils proposent tous deux la même liste des enjeux à surveiller, « qui peut s'appliquer à peu près à toutes les formes d'ententes de partenariat » pour définir les résultats, mesurer le rendement et présenter les rapports. (Cet « outil » est reproduit à l'annexe B.)
- *Politique du Conseil du Trésor sur la diversification des modes de prestation des services (version provisoire de janvier 2001)*. Ce projet d'énoncé de politique récent est très vaste et porte sur une grande diversité de nouveaux mécanismes de prestation de services. Il touche notamment les entreprises intergouvernementales et mentionne expressément l'ECUS, qui « reconnaît que le meilleur moyen d'accomplir une réforme passe souvent par le partenariat entre les provinces, les territoires et le gouvernement du Canada ».
- *Politique sur les paiements de transfert (Conseil du Trésor; révisée en juin 2000)*. Cette politique définit les modalités imposées (ou reconnues) pour à peu près toutes les formes de paiement de transfert, y compris entre administrations publiques. Elle pourrait donc servir de

source d'information détaillée pour la révision ou le renouvellement des mécanismes administratifs applicables aux ententes d'aide juridique. Elle remplace les versions antérieures de la politique, de sorte qu'il faudra en vérifier les nouvelles dispositions pendant l'élaboration des nouvelles ententes.

4.1.3 Développements récents dans les relations intergouvernementales

Plusieurs développements ont caractérisé les relations fédérales-provinciales-territoriales au cours des dernières années, avec des résultats dont il faudra forcément tenir compte en élaborant une nouvelle entente. Plusieurs de ces développements, à commencer par l'incontournable « entente-cadre sur l'union sociale », valent la peine d'être mentionnés ici :

- La vaste « entente-cadre sur l'union sociale » (ECUS) formule des « règles d'engagement » pour les initiatives intergouvernementales dans la sphère des programmes sociaux, en particulier lorsque le gouvernement fédéral finance des activités relevant des provinces ou des territoires. Elle énonce diverses « mesures » et « desiderata » relativement à la collaboration fédérale-provinciale-territoriale et comprend des dispositions relatives à la mesure et à la présentation des résultats, au partage de l'information et à la reddition de comptes envers le public et entre gouvernements.
- Le *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) 2000* du Conseil du Trésor mérite une mention. Il propose « une approche systématique en vue d'étayer l'information essentielle relative aux engagements du gouvernement » ainsi qu'une « approche à adopter afin de parvenir à des ententes avec les autres gouvernements concernant des accords conjoints de responsabilisation en vue de nouvelles initiatives sociales à l'échelle du Canada et de placements dans le cadre de programmes ».
- *La prestation nationale pour enfants (PNE)* et *l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH)* ont été mis sur pied récemment dans le contexte de la nouvelle « union sociale ». Le rapport 1999 du Vérificateur général présente les résultats d'un examen de ces programmes en insistant sur la reddition de comptes, mais en traitant aussi d'un grand nombre de caractéristiques de ces programmes, y compris les mécanismes utilisés dans leur élaboration. La reddition de comptes, la mesure des résultats, la vérification et l'évaluation sont des volets importants dans ces deux programmes comme ailleurs. Il en va de même des processus utilisés pour élaborer les ententes et pour favoriser la collaboration intergouvernementale.

- Le processus de négociation des ententes découlant du *Programme d'infrastructures* fédéral-provincial-municipal actuel, ainsi que la structure et les modalités de gestion de ce programme, ont fait l'objet d'observations détaillées. Le *Cadre de gestion et de responsabilisation* d'Infrastructure Canada (version préliminaire de novembre 2000) décrit les aspects fondamentaux de la relation intergouvernementale et de la gestion des programmes. La documentation et l'expérience du programme d'infrastructures pourraient être utiles pour le ministère de la Justice, dans la mesure où le Ministère cherche à adapter les « pratiques optimales » d'autres intervenants à ses propres programmes.

L'Annexe C fournit des renseignements supplémentaires sur ces programmes, donnant une meilleure idée du contexte dans lequel les négociations sur l'aide juridique prendront place. Le processus d'élaboration d'ententes, la nouvelle importance accordée aux résultats dans les analyses et dans la recherche et la présentation de l'information, et les exigences globales de reddition de comptes liées aux programmes de collaboration ont attiré l'attention du Vérificateur général, tout comme ils ont motivé le Conseil du Trésor à élaborer des politiques sur ces sujets. On peut profiter des résultats de cet intérêt en les adaptant au contexte de l'aide juridique.

4.2 Les transferts intergouvernementaux : notions et conjoncture actuelle

4.2.1 Nature des ententes financières : notions fondamentales

Dans un système fédéral, plusieurs principes peuvent justifier le transfert de ressources du gouvernement national aux gouvernements sous-nationaux. Un des motifs consiste à adapter les ressources des gouvernements sous-nationaux à leurs mandats (c'est ce qu'on appelle l'« équité verticale »); on y arrive généralement par la distribution de subventions globales ou par la redistribution des recettes fiscales. Il s'agit de tenir compte du fait qu'« en moyenne », les recettes fiscales et autres que les administrations sous-nationales peuvent prélever par elles-mêmes sont inférieures à leurs charges.

Une autre justification repose sur les disparités entre les gouvernements sous-nationaux quant à la capacité à remplir leurs obligations et leurs responsabilités. Dans ce cas, on utilise des transferts différenciés afin d'« égaliser » les capacités financières, notamment en privilégiant les régions les plus pauvres. C'est ce qu'on appelle l'« équité horizontale ». Au Canada, le Programme de péréquation se fonde exactement sur ce principe, dont le respect est rendu obligatoire par le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle*.

Ces considérations générales se sont traditionnellement traduites par des paiements de transfert généraux non assortis de conditions. Il existe aussi des justifications qui mènent souvent à des transferts liés à des programmes en particulier et qui s'appuient souvent sur les principes de l'« effet d'entraînement » ou des « biens ou services méritoires ».

Le principe de l'« effet d'entraînement » veut que les services ou avantages offerts dans une province profitent également, directement ou indirectement, aux citoyens des provinces voisines. Si chaque province ou territoire ne fournissait qu'un niveau de service équivalant strictement à ses propres besoins, la valeur globale pour l'ensemble de la collectivité (nationale) ne serait pas correctement reconnue, et le service serait « sous-alimenté » dans cette perspective. Il serait donc justifié de calculer les transferts de manière à stimuler des niveaux de service généraux « plus grands qu'autrement » dans le but de fournir les biens ou services au public de manière « efficiente » dans une perspective nationale. Certaines mesures de protection de l'environnement, de santé publique et d'application de la loi peuvent être considérées dans cette optique.

Le principe du « service public méritoire » renvoie à la prestation publique de services dont il est admis qu'ils sont nécessaires et prioritaires et qu'ils seraient offerts de façon insuffisante ou inéquitable si on les confiait au secteur privé ou aux compétences locales. On peut souvent voir de cet œil les priorités nationales ayant pour but le respect de valeurs ou la poursuite de buts à l'échelle du pays ou, dans certains cas, de réagir collectivement à des catastrophes.

Dans les deux derniers cas de figure, il est possible de stimuler la mise en oeuvre de stratégies nationales ou de programmes particuliers mettant en cause les gouvernements sous-nationaux (en raison de leurs compétences constitutionnelles ou administratives) par le versement de paiements de transfert conditionnels destinés aux objectifs énoncés. Le Canada a expérimenté cette formule de mille manières, depuis le partage des coûts non plafonnés pour un secteur d'activité très délimité (ex. : 50 % ou plus de la somme que la province ou le territoire décide de dépenser, quelle qu'elle soit), jusqu'aux transferts globaux auxquelles se rattachent des conditions très générales (et souples).

4.2.2 Évolution du partage des coûts au Canada

Le partage des coûts non plafonnés existe depuis longtemps au Canada et a servi au développement d'un grand nombre des systèmes et programmes sociaux dont le Canada est fier. On peut citer comme exemples l'assurance-hospitalisation, divers services médicaux,

l'enseignement postsecondaire et une infinité de programmes sociaux exécutés dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. À ces grandes initiatives s'ajoutent de nombreux programmes et initiatives selon les époques.

La formule traditionnelle de partage des coûts a graduellement été remplacée par des variantes plus restrictives pour plusieurs raisons :

- À long terme, les gouvernements sous-nationaux se sont développés de telle sorte qu'ils ont accentué leur rôle dans la prestation de services, élargi leurs perspectives et perfectionné leur organisation, devenant ainsi de moins en moins intéressés par les ententes financières influant sur leurs priorités.
- Lorsque les grands programmes sociaux ont atteint leur « maturité », on a jugé que les mesures incitatives spéciales étaient devenues inutiles (ainsi que trop rigides et nuisibles par rapport aux objectifs). C'est ainsi qu'on a opté plutôt pour la formule des ententes de financement global : assurance-maladie, assurance-hospitalisation et enseignement postsecondaire en 1977-1978 avec le « financement des programmes établis » puis, dans les années 90, fusion du Régime d'assistance publique du Canada et du financement des programmes établis pour créer le nouveau Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).
- La période de restrictions budgétaires qu'a traversée tous les gouvernements et le resserrement des contrôles et des mesures de reddition de comptes qui s'est ensuivi ont ralenti – du moins aux ministères de Finances – les mouvements d'offre (de la part du gouvernement fédéral) et de demande (de la part des provinces) de « dollars à cinquante cents ».
- Dans la foulée de ce qui précède, on a été obligé, dans les années 90, de « réduire le risque » lié à plusieurs programmes fédéraux à frais partagés en plafonnant les montants exigibles. Forcément, ce rationnement s'est traduit par une forme de « financement global conditionnel » par lequel on offre aux provinces des « droits de prélèvement » assujettis à des règles sur la nature des dépenses provinciales.

Ainsi, si pratique et efficace soit-elle pour accélérer le développement d'un secteur d'activité, la formule traditionnelle du partage des coûts n'a plus la cote, et il serait très difficile de convaincre les responsables du gouvernement fédéral d'y revenir, sauf dans des cas particuliers où les motifs seraient très convaincants et le risque financier très limité.

Par contre, le partage de dépenses dont la nature est convenue d'avance dans la poursuite d'objectifs communs en vue d'accélérer le développement d'un programme demeure un principe valide qui concorde avec les tendances lourdes en matière de politiques publiques et avec le principe des paiements de transfert. De nombreux programmes (Infrastructure Canada, AEPH, etc.) recourent au partage des frais, justement parce qu'il y a entente visant la mise en commun des ressources de l'État afin de stimuler une activité dans un secteur prioritaire d'intérêt national.

Il faut encore dire un mot du principe de l'« équité horizontale » dans la conjoncture actuelle en ce qui concerne les paiements de transfert. En effet, on ne s'entend toujours pas sur la question de savoir si les dispositions de péréquation externes au programme de péréquation comme tel doivent être tolérées ou non. Les provinces « riches », dont l'Ontario et l'Alberta, estiment que le programme de péréquation est suffisant en soi et que les autres programmes de transfert (ou de partage des coûts) doivent être dénués de toute composante de péréquation.

Selon leur argument, le programme de péréquation égalise déjà la capacité budgétaire des gouvernements, et tout privilège supplémentaire favorisant les provinces pauvres (au détriment des provinces riches) dans un programme fédéral-provincial ou dans les paiements de transfert serait superflu.

On peut toutefois opposer d'autres arguments, comme les suivants :

- La péréquation n'égalise pas vraiment complètement les capacités budgétaires en raison du niveau « intermédiaire » de la « norme » des droits de péréquation, ce qui fait que les provinces bénéficiaires demeurent plus pauvres que les autres. De plus, il existe un mécanisme de « plafonnement » de la péréquation qui réduit parfois cette norme même. Ainsi, les provinces pauvres ont toujours plus de mal que les autres à obtenir des fonds et à contribuer une somme égale à celle des versements fédéraux, surtout sur la « frange », là où les programmes doivent s'étendre.
- La péréquation ne tient aucun compte des disparités de coûts et de besoins (incidence des problèmes cibles ou de la charge de travail) ni des points de départ (l'état initial des services et programmes peut être très variable selon les provinces).

Ainsi, s'il s'avérait que les programmes sont moins bien développés dans les provinces pauvres, on ne saurait attribuer ce phénomène au hasard ni à un manque d'intérêt de leur part.

Les ententes de partage des coûts comportent souvent des caractéristiques ayant pour effet de créer dans les faits un partage à géométrie variable, selon l'état initial du programme dans la province, les priorités provinciales et la capacité d'autofinancement. Il y a toujours eu place à la créativité sur ce plan. Il y aurait lieu de discuter davantage de cet aspect avec Finances Canada et avec le BCP (Direction générale des affaires intergouvernementales) afin de mieux définir la « marge de manœuvre » dont on dispose.

Enfin, soulignons que les transferts égaux calculés selon la population (comme le TCSPS) ont en soi une valeur de péréquation en ce sens qu'ils soulagent les provinces pauvres d'un certain fardeau relatif à la perception fiscale. On pourrait tenir compte de cet aspect dans les futurs transferts en matière d'aide juridique.

4.3 Implications pour le programme d'aide juridique

4.3.1 Exigences relatives à la reddition de comptes et à la représentation de rapports

Posons d'emblée que la conjoncture générale actuelle requiert de toute activité gouvernementale :

- un accroissement de la participation du public aux grandes décisions, voire à la conception des programmes;
- un accroissement de l'information et de la transparence relativement aux responsabilités et aux pratiques;
- des analyses et des évaluations reposant davantage sur des faits en ce qui concerne les résultats et l'efficacité des programmes.

Ce phénomène s'inscrit dans une tendance générale d'amélioration continue des pratiques de l'État et s'observe aussi dans d'autres secteurs. Ce progrès est d'autant plus important que les gouvernements cherchent à redorer leur blason en tant qu'agents de progrès social. Au Canada, les pressions en faveur du changement sont encore plus importantes depuis la période de vaches maigres que l'on vient de vivre et depuis la controverse récente à propos du traitement des fonds publics, en particulier dans le secteur des subventions et contributions.

Pour revenir à l'aide juridique, plusieurs initiatives récentes – dont un certain nombre sont décrites à la section 4.1 ci-dessus – ont de quoi nous inspirer au sujet de la conception et de la

conduite des négociations portant sur le renouvellement des ententes conclues avec les provinces et les territoires.

En ce qui concerne l'incidence de l'*entente-cadre sur l'union sociale*, on pourrait défendre les idées suivantes :

- ses dispositions générales ne sont que des lignes directrices;
- elle ne s'applique qu'aux secteurs qui sont *exclusivement* de compétence provinciale (donc ne vise pas l'aide juridique, qui est de compétence mixte);
- elle ne s'applique qu'aux « nouvelles » initiatives (donc ne vise pas l'aide juridique, dont les ententes seront simplement « renouvelées »).

Cependant, peu importe la validité de ces arguments, compte tenu de l'évolution des politiques de gestion (décrite globalement plus haut) et de la nature des programmes d'aide juridique, on peut considérer comme très souhaitable que les nouvelles ententes soient conformes à l'esprit de l'ECUS.

D'ailleurs, les nouvelles politiques du Conseil du Trésor et les rapports récents du Vérificateur général semblent reprendre les engagements généraux de l'ECUS tout en les détaillant et en les rendant encore plus rigoureux. Il est à prévoir que ces politiques s'appliquent aux nouvelles ententes sur l'aide juridique, surtout si l'on contemple des changements d'une certaine ampleur.

D'où l'importance de chercher à respecter ces politiques ou de justifier les dérogations. Aussi, dans toute restructuration du programme d'aide juridique, le ministère de la Justice devrait-il tenir compte de l'évolution des politiques fédérales dans les domaines suivants :

- Évolution des notions de partenariat, de diversification des modes de prestation de services et de reddition de comptes dans les ententes de collaboration;
- Collecte d'informations visant à étayer les analyses et rapports axés sur les résultats et à soutenir l'élaboration des politiques, la conception des programmes et la gestion permanente des programmes;
- Accroissement de la reddition de comptes et de la transparence à l'égard du public (dont on recherche les idées et le soutien);
- Pratiques actuelles concernant les ententes de financement en général et la politique sur les paiements de transfert en particulier.

Le resserrement des exigences en matière de reddition de comptes est une tendance lourde, de même que les exigences relatives à l'obtention d'informations nouvelles et différentes sur les résultats et les conséquences des programmes. Ces exigences ajoutent des dimensions nouvelles aux ententes de collaboration et entraînent des frais, surtout pour toute nouvelle entente nécessitant une phase initiale et une période de transition.

4.3.2 Structures et mécanismes de collaboration

Il y aurait lieu d'étudier de plus près plusieurs autres programmes récents pour non seulement mieux saisir l'évolution des exigences en matière de reddition de comptes mais aussi découvrir les « pratiques optimales » dans la structuration des activités intergouvernementales (y compris l'élaboration conjointe des politiques et la négociation des ententes) et des mécanismes de gestion ayant pour objet de surveiller l'application des ententes et de rendre compte des résultats.

Ce genre d'examen déborderait du cadre de la présente évaluation, mais il pourrait être effectué dans la foulée des activités de préparation au nouveau cycle de pourparlers intergouvernementaux sur l'aide juridique. Nous supposons ici que les mécanismes intergouvernementaux d'aide juridique auront besoin d'un peu d'huile (pour dire le moins) et peut-être même d'être repensés en vue de satisfaire aux nouvelles exigences énumérées ci-dessus.

4.3.3 Transferts financiers pour l'aide juridique

La méthode de répartition des fonds du programme fédéral d'aide juridique a évolué sous la pression des contraintes budgétaires et d'autres facteurs. Il faudra la réexaminer et étudier diverses options dans les activités préparatoires à une nouvelle série d'ententes fédérales-provinciales-territoriales.

N'ayant pas pour mandat de formuler ces options, nous avons toutefois fourni des pistes de réflexion à la section 4.2. Certaines considérations supplémentaires spécifiques au secteur de l'aide juridique pourraient également être utiles.

4.3.3.1 Nature des services garantis

En ce qui concerne la nature des services garantis par les prochaines ententes, il faut se demander si celles-ci se limiteront au secteur pénal ou si elles pourraient s'étendre à d'autres services.

Par exemple, on sait que l'aide juridique en matière civile est distincte de l'aide juridique en matière pénale, ayant d'ailleurs été « absorbée » par le TCSPS du fait qu'elle était auparavant offerte dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Il pourrait être opportun d'examiner cette séparation compte tenu de la parenté de ces services, du fait que le domaine civil n'est pas étranger aux grands objectifs du programme du ministère de la Justice, et du fait qu'il y a peut-être lieu de développer les services dans les deux secteurs sans les séparer par des barrières artificielles.

L'étude menée en juin 2000 pour l'Association du Barreau canadien et publiée sous le titre *The Legal Aid Crisis: Time for Action* énonce les enjeux et les besoins sur l'ensemble du territoire (optique interprogramme). De même, dans son allocution prononcée devant l'Association du Barreau canadien en août dernier (2000) à Halifax, la ministre de la Justice a fait référence à la gamme des services qu'il faudra probablement offrir pour atteindre les vastes objectifs d'accès réel au système de justice et d'interaction avec le système. Il est évident que le droit de la famille fait partie de ces préoccupations si l'on considère les services préventifs et les voies extrajudiciaires. Il semble qu'il y aurait lieu de coordonner cette action avec les mesures prises dans le domaine du droit de la famille, ne serait-ce que pour veiller à ce que l'on étudie le dossier dans une perspective plus vaste et éventuellement de manière concertée (en vue d'une nouvelle entente fédérale-provinciale).

4.3.3.2 Ampleur du financement et conception du programme

Il importe de définir la sphère d'action possible du futur programme ainsi que ses objectifs (ou du moins de formuler des options) pour avoir une idée de l'ampleur du financement à prévoir. En effet, on risque plus d'accroître les besoins et de devoir aller chercher de nouveaux types d'autorisations si on étend le programme et si on lui donne une portée et des objectifs plus ambitieux que si on se contente d'une simple mise à jour.

Si on s'en tient au secteur pénal – mais la question demeure valable si la gamme des services est élargie –, il faut d'abord se poser la question suivante : le programme actuel peut-il être considéré comme « arrivé à maturité », en ce sens qu'il est bien établi et permanent et satisfait à des normes raisonnables? S'il n'est plus nécessaire de développer le programme, on pourrait

envisager un ensemble d'options pour le transfert des fonds. Par exemple, abandonner la formule du partage des coûts au profit des subventions globales (évidemment toujours assorties de conditions ou d'obligations de résultats).

Si, par contre, ces services ont besoin d'une remise à niveau majeure dans le cadre d'une grande stratégie fédérale-provinciale-territoriale, d'autres options de financement pourraient être pertinentes. Les conditions et les obligations pourraient être plus sévères, et la structure de financement pourrait être conçue de manière à stimuler davantage l'élargissement des services. De plus, il faudrait accroître la contribution fédérale.

En dissociant le financement des dépenses, on éliminerait toute incitation au développement. Plus le financement est indépendant des particularités du programme (et de ses objectifs), plus le régime de reddition de comptes peut être général et plus la formule de financement peut être simple. Cependant, plus on s'engage dans cette direction, plus on justifie l'option voulant que l'on ajoute simplement un « petit bloc » au TCSPS. Encore une fois, cette option – et le risque qui s'y rattache – n'est vraiment justifiée que si le programme est considéré comme bien établi et arrivé à maturité. Nous supposons ici que ce n'est pas le cas et qu'on a au contraire toujours besoin de développer activement les services, ce que reconnaîtront à notre avis les deux ordres de gouvernement.

La question de l'inégalité des résultats à l'échelle du pays sera aussi sans doute soulevée. Le fait que ce domaine de compétence incombe en partie au gouvernement fédéral pourrait fournir un argument de poids au ministère de la Justice pour défendre la fourniture d'une aide supplémentaire spéciale dans les secteurs qui sont en retard ou l'établissement de contributions différentes compte tenu de la disparité des besoins et des coûts. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette optique influencerait sur l'établissement des options de financement et sur la distribution des fonds.

4.3.3.3 La question de "la part du fédéral"

Les provinces se plaignent de l'austérité budgétaire qui a eu pour effet de réduire la part réelle des dépenses du gouvernement fédéral. Il est difficile de contredire l'argument voulant que « partenariat = 50 % » compte tenu de sa désarmante simplicité. De plus, il est difficile pour le gouvernement fédéral de justifier une baisse de la part des dépenses qu'il assume tout en prétendant que ce domaine relève en partie de sa compétence, que le service doit être élargi et les normes relevées et qu'il considère cette activité comme une priorité nationale.

Entre parenthèses, l'idée de maintenir une part fixe du fédéral pour les programmes ayant atteint la maturité dans des secteurs de compétence provinciale exclusive ne peut se baser sur les mêmes arguments. Dans ce cas, on peut affirmer que le gouvernement fédéral doit soutenir la « base suffisante » mais laisser les provinces décider si elles veulent ou non développer le programme, et leur laisser le financement de cette expansion le cas échéant, tout en se fiant sur les grandes priorités politiques et sur l'acceptation, de même que sur la coopération et les comparaisons interprovinciales, pour maintenir des « normes satisfaisantes ». Des subventions globales pures sans conditions rattachées aux dépenses auraient ces caractéristiques.

L'octroi de montants de base fixe, le partage des coûts pour un ensemble de services ajoutés et le plafonnement des sommes disponibles sont autant d'éléments légitimes à considérer dans l'étude des options de financement. La décision dépend en grande partie de l'ampleur, des objectifs et des échéanciers du programme révisé (ou nouveau). Compte tenu que le partage des coûts général et non plafonné ne sera probablement pas envisagé, il n'y aura pas lieu de s'arrêter au partage des dépenses en pourcentage ni à leur évolution dans le temps. En fait, toute entente comportant des minimums ou des maximums et visant des programmes de plus en plus variés ou interactifs se traduira forcément par des pourcentages variables dans le temps et (probablement) dans l'espace. Il est à espérer ce que phénomène sera clairement compris et reconnu.

L'« égalité » à rechercher est celle de l'accès au système de justice pour les Canadiens de toutes les provinces et tous les territoires. Comme on a pu le voir ailleurs, la poursuite de cet objectif peut se traduire par des programmes différents selon les régions en raison des particularités de chacune relativement aux réalités socio-économiques et démographiques, aux coûts, aux besoins et à l'état initial du système. Il serait donc peut-être préférable de bâtir les prochaines ententes en fonction de certains objectifs communs et d'obligations de résultats (et de transferts financiers) correspondants. Le ratio de partage peut servir comme ligne directrice et pour la planification, mais il n'y a pas lieu de le mettre au cœur des ententes.

Dans les pages qui précèdent, nous avons tenté d'explorer diverses considérations entourant l'élaboration d'options ayant trait à l'avenir du programme fédéral d'aide juridique, surtout en ce qui concerne les aspects financiers. Le but était de fournir des informations et des idées qui seront utiles dans les préparatifs qui mèneront au nouveau cycle de pourparlers intergouvernementaux et aux décisions du gouvernement fédéral à l'égard du programme d'aide juridique du ministère de la Justice.

ANNEXE A

Le cadre des politiques et de la responsabilisation : références

LE CADRE DES POLITIQUES ET DE LA RESPONSABILISATION : RÉFÉRENCES

1. Aperçu

Certains énoncés généraux permettent de mettre en perspective la révision du programme d'aide juridique.

Dans le rapport du Conseil du Trésor publié en 1995 sous le titre *Cadre d'examen des différents modes d'exécution des programmes*, on peut lire ceci :

Le gouvernement conclura des ententes de collaboration et de partenariat entre les ministères et avec d'autres gouvernements ou secteurs de l'économie afin d'établir de nouvelles relations de travail, d'exercer l'influence et le leadership qui s'imposent dans l'intérêt du pays, d'éliminer les coûts des services qui se chevauchent ou qui font double emploi, et de profiter des forces et des compétences d'autres secteurs afin d'offrir aux clients des programmes et des services adaptés à leurs besoins, innovateurs et à des coûts abordables.

Dans un rapport du gouvernement publié en 1997 sous le titre *Repenser le rôle de l'État : Un gouvernement pour les Canadiens*, on lit ceci :

Il ne manque pas de solutions de rechange aux structures traditionnelles d'exécution de programmes des ministères, et le gouvernement les étudie toutes avec attention. [...] L'instauration de partenariats avec les provinces, le secteur privé et des organisations non gouvernementales est une autre façon, privilégiée, de rapprocher les services du citoyen, de réduire les frais généraux et de faciliter l'accès à une vaste gamme de services susceptibles de mobiliser toute sorte d'intervenants.

Dans le chapitre portant sur les « mécanismes de collaboration » du *Rapport du Vérificateur général du Canada* de 1999, on lit ceci :

En partie à cause de l'Examen des programmes, l'administration fédérale a davantage eu recours aux mécanismes de collaboration et s'est engagée à le faire encore plus. De ce fait, plus de fonds publics sont désormais consacrés à l'utilisation de ces mécanismes. Il faut porter une attention particulière à certains risques, notamment : l'existence de mécanismes mal conçus, situation minant les chances de succès du projet; des partenaires qui ne remplissent pas leurs engagements; le peu d'attention accordé à la protection de l'intérêt public; une transparence insuffisante; une reddition de comptes inadéquate.

À mesure que les partenariats et les autres formes de partage des processus décisionnels et de surveillance administrative se développent en genre et en nombre, la thématique de la responsabilisation prend de plus en plus d'importance dans la réflexion moderne portant sur la gestion et les rapports de l'administration publique. Il a déjà fallu traiter de ces problèmes en concluant diverses ententes intergouvernementales (répartition des responsabilités, transparence pour le public, etc.). Il est probable que les nouvelles politiques dans ces domaines se traduisent par de nouvelles exigences dans toutes les activités de collaboration, y compris la collaboration intergouvernementale.

2. Nouvelles politiques du Conseil du Trésor

La priorité grandissante accordée aux ententes de partenariat suscite des questionnements croissants au sujet de presque toutes les modalités de ce genre d'entente, y compris en ce qui concerne la responsabilité et la reddition de comptes. C'est ainsi qu'on s'intéresse de plus en plus à l'élaboration de politiques régissant la reddition de comptes, que ce soit entre partenaires, entre les gouvernements et leur législature, ou entre les partenaires d'une part et le grand public d'autre part.

Voici quelques politiques et documents de travail récemment publiés par le Conseil du Trésor dans ce domaine, avec des citations instructives :

- *Cadres de responsabilisation et de rapports sur le rendement (2000)*

Pour améliorer la situation, les ministères fédéraux et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont commencé à élaborer une nouvelle génération de cadres d'évaluation qui correspondent davantage à la notion de nécessité d'adaptation de l'information sur le rendement en fonction des besoins des divers décideurs, y compris les gestionnaires de programmes et les chargés de l'élaboration des politiques. Cette démarche a été

principalement mise au point pour des projets interministériels, mais elle devrait être applicable à d'autres types d'ententes de collaboration et aux programmes des ministères en général.

[...] cette tâche [la mesure du rendement et la reddition de comptes pour le gouvernement fédéral] est compliquée du fait que les ministères doivent souvent atteindre leurs objectifs en influant sur la façon dont leurs partenaires des secteurs public et privé fournissent des biens et des services au grand public. Dans ces cas, les ministères fédéraux devraient satisfaire à leurs objectifs de rapports en démontrant comment ils exercent leur influence sur leurs partenaires et en développant d'autres mécanismes de collaboration pour garantir que leurs partenaires eux-mêmes rendront adéquatement compte du rendement.

- *Attentes et approches sur la responsabilisation (avril 2000); Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability (novembre 2000)*

Ces documents font des liens entre un certain nombre de principes (y compris ceux de l'ECUS) à la lumière du problème de la reddition de comptes dans les programmes de collaboration fédéraux-provinciaux. Les deux comportent la même liste de contrôle qui, selon les auteurs, peut être appliquée à peu près à toutes les formes d'ententes de partenariat pour la « désignation des résultats clés », la « mesure du rendement » et les « rapports ». Cet « outil » est reproduit à l'Annexe B.

Le deuxième document porte sur les sujets suivants : définition de la notion de partenariat; définition des notions de gouvernance et de responsabilisation; responsabilité ministérielle individuelle (dimension verticale); responsabilités multiples des partenaires (dimension horizontale); responsabilités par rapport au citoyen (dimension citoyenne); risque, responsabilité et reddition de comptes; mise en commun des dimensions verticale, horizontale et citoyenne; création d'une zone de confort en matière de responsabilité; principales caractéristiques d'un cadre de gestion axé sur les résultats.

Ce document fournit un aperçu utile de l'état actuel de la pensée en matière de reddition de comptes dans le domaine des partenariats et pourrait très bien constituer la base d'une prochaine amélioration des exigences gouvernementales relatives aux rapports.

- *Politique du Conseil du Trésor sur la diversification des modes de prestation des services (version préliminaire de janvier 2001)*

Ce projet de politique de 25 pages touche à un grand nombre de sujets et s'applique à une variété considérable de nouveaux mécanismes de prestation de services. Il traite notamment des expériences intergouvernementales et mentionne spécialement l'ECUS, qui « reconnaît que le meilleur moyen d'accomplir une réforme passe souvent par le partenariat entre les provinces, les territoires et le gouvernement du Canada ». En ce qui concerne l'application de la politique :

Cette politique est applicable à tous les organismes nommés aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui s'occupent de la prestation de programmes et services fédéraux, à moins d'être expressément exemptés par une loi du Parlement. Plus spécialement, cette politique est applicable à la création ou au renouvellement des types de transformations suivantes pour la prestation de programmes et de services :

- Établissement de partenariats et collaboration avec d'autres secteurs et paliers de gouvernement pour la prestation de programmes et services aux Canadiens;
- Exécution de programmes et de services par des tiers;
- Externalisation de programmes et services fédéraux à des entreprises privées et à des organismes sans but lucratif;
- Création de nouvelles organisations.

3. *Politique sur les paiements de transfert (Conseil du Trésor, révision juin 2000)*

Cette politique définit les modalités requises (ou acceptées) pour à peu près toutes les formes de paiements de transfert, y compris entre gouvernements. On y trouve les définitions suivantes :

- On entend par « transfert » des transferts d'argent, de produits, de services ou de biens provenant d'un crédit à l'intention de particuliers, d'organismes ou d'autres paliers de gouvernement, sans que le gouvernement fédéral reçoive des produits ou des services en contrepartie.
- Contribution (contribution) - transfert conditionnel à un particulier ou à un organisme à une fin précise qui peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification conformément à l'accord à son sujet.

- Subvention (grant) - transfert à l'intention d'un particulier ou d'un organisme qui n'est pas assujéti à un compte rendu ni à une vérification, mais pour lequel le droit d'en bénéficier peut faire l'objet d'une vérification et le bénéficiaire peut devoir remplir des conditions préalables.
- Autres transferts (other transfer payments) - transfert fondé sur une loi ou sur une entente qui comprend normalement une formule ou un calendrier servant à déterminer le montant du transfert. Toutefois, lorsqu'un tel paiement a été fait, le bénéficiaire peut redistribuer l'argent entre les diverses catégories de dépenses prévues dans l'entente. Parmi certains exemples, on compte les transferts à d'autres paliers de gouvernement comme les paiements de péréquation et les paiements au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux

Ainsi, cette politique fournirait tous les détails nécessaires à l'élaboration d'une entente nouvelle ou renouvelée à conclure avec les provinces et territoires au sujet de l'aide juridique et des mécanismes administratifs qui s'y rapportent. En ce sens, ce n'est que la version moderne des politiques antérieures (qu'elle remplace) qui s'appliquaient aux ententes relatives à l'aide juridique conclues dans le passé. Il faudra donc en vérifier les nouvelles dispositions en élaborant les nouvelles ententes.

ANNEXE B

Principes applicables à l'élaboration des ententes de partenariat

PRINCIPES APPLICABLES À L'ÉLABORATION DES ENTENTES DE PARTENARIAT

Tiré de *Attentes et approches sur la responsabilisation* (avril 2000); et *Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability* (novembre 2000).

Désignation des résultats clés

Les participants comprennent et acceptent les éléments suivants :	Les participants doivent :
Objectifs généraux et engagements sur les résultats clés	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir clairement les résultats clés prévus, indiquer clairement en quoi ils consistent et préciser quels liens existent entre ces résultats et les objectifs. ▪ Publier les résultats, les critères d'admissibilité et les engagements concernant le niveau de service.
Priorités stratégiques et buts	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre l'accent sur les répercussions (plutôt que sur le processus, les activités et le rendement).
Rôles et responsabilités	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Définir ce qui devrait arriver pour que les répercussions soient atteintes. ▪ Reconnaître publiquement et expliquer les rôles et les contributions des participants. ▪ Repérer et évaluer les risques potentiels. ▪ Respecter les valeurs du secteur public et tenir compte des questions de conflit d'intérêts.
Approche équilibrée des attentes relatives au rendement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relier clairement les attentes relatives au rendement aux capacités (pouvoirs, compétences et ressources) de chaque participant de voir à ce que les attentes soient réalistes.

Mesure du rendement

Les participants comprennent et acceptent les éléments suivants :	Les participants doivent :
Stratégie de mesure du rendement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Repérer les outils d'étude appropriés (p. ex. indicateurs, évaluations et vérifications). ▪ Utiliser des bases de données communes dans la mesure du possible et partager l'information. ▪ Utiliser des renseignements sur le rendement provenant de sources externes (p. ex. indicateurs sociétaux dans le cadre d'un contexte plus large). ▪ Investir les ressources nécessaires dans des systèmes de gestion de l'information/technologies de l'information et dans des solutions techniques.
Ensemble d'indicateurs à court, moyen et long terme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trouver des indicateurs pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux objectifs et aux résultats. (On entend par « indicateurs » des constatations et outils particuliers de mesure quantitative, ainsi que des énoncés qualitatifs plus généraux indiquant et évaluant les progrès.) ▪ Élaborer des indicateurs comparables dans la mesure du possible. ▪ Inclure, dans la mesure du possible, des indicateurs sociétaux afin de tenir compte de l'aspect « qualité de vie » et de constater les grandes tendances au sein de la société.
Mécanismes de règlement des différends et des conflits pour les participants	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adopter une approche pour les cas de mauvais rendement ou de non-respect des obligations par les participants concernés.
Système d'appel/de plaintes pour les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faire en sorte que la population puisse prendre connaissance des critères d'admissibilité et des engagements relatifs aux services. ▪ Créer un mécanisme permettant aux citoyens de contester les pratiques administratives injustes et de se plaindre au sujet de l'accès et des services.

Rapports

Les participants comprennent et acceptent les éléments suivants :	Les participants doivent :
Présentation équilibrée de rapports à la population	<ul style="list-style-type: none">▪ Préciser la stratégie de présentation de rapports dès le début du processus.▪ Envisager d'intégrer l'information sur le rendement dans des rapports existants (p. ex. Rapports ministériels sur le rendement) plutôt que de créer de nouveaux rapports.▪ Inclure des mesures d'accès adéquates aux dispositions sur l'information.▪ Communiquer publiquement les appels et les plaintes des citoyens en veillant à ce que les exigences en matière de confidentialité soient respectées.
Rapports transparents, ouverts, crédibles et opportuns	<ul style="list-style-type: none">▪ Avoir recours à tous les types de données pouvant témoigner du rendement dans les rapports.▪ Permettre à la population d'avoir facilement accès aux renseignements.▪ Lier les coûts aux résultats dans la mesure du possible.▪ Avoir recours à des évaluations indépendantes (p. ex. vérifications externes et évaluation par une tierce partie).
Partage des leçons tirées et des pratiques exemplaires	<ul style="list-style-type: none">▪ Repérer les leçons tirées et les pratiques exemplaires et rendre cette information publique.▪ Créer des mécanismes d'amélioration et d'innovation.

ANNEXE C

Nouvelles réalités intergouvernementales : référence

NOUVELLES RÉALITÉS INTERGOUVERNEMENTALES : RÉFÉRENCES

1. Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)

Dans cette entente, tous les gouvernements ont convenu de ce qui suit sous la rubrique « Atteindre et mesurer les résultats » :

- Suivre de près ses programmes sociaux, en mesurer le rendement et publier des rapports réguliers pour informer ses commettants du rendement obtenu.
- Partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus.
- Reconnaître et expliquer publiquement les contributions et les rôles respectifs des gouvernements.
- Utiliser les transferts intergouvernementaux aux fins prévues et faire bénéficier ses résidents de toute augmentation.
- Recourir à des tierces parties, s'il y a lieu, pour aider à évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités sociales.

Le document du Conseil du Trésor intitulé *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale 2000* est aussi pertinent. Dans l'« Engagement envers les Canadiens » qui introduit le document, on peut lire ce qui suit :

« Les dispositions en matière de responsabilisation de l'Entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) engagent les gouvernements fédéral et provinciaux à accroître la transparence et la responsabilisation envers les Canadiens. Cela signifie que les gouvernements travailleront en vue de s'assurer qu'il existe des mécanismes appropriés afin que les Canadiens puissent participer à l'établissement des priorités sociales et à l'examen des résultats, déposer des plaintes et interjeter appels concernant des décisions. Les gouvernements se sont également engagés à rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements en matière de service dans le cadre de leurs programmes sociaux. Dans l'ensemble, les gouvernements doivent, en vertu de leurs engagements pris dans le cadre de l'ECUS, surveiller et mesurer les résultats des politiques sociales et en rendre compte dans des rapports publics, partager les pratiques exemplaires,

recourir à des tierces parties pour évaluer les progrès réalisés et expliquer leurs responsabilités et leurs rôles respectifs concernant les initiatives sociales. Ainsi, les Canadiennes et les Canadiens peuvent évaluer avec précision la performance de leurs programmes sociaux. »

Ce *modèle* offre « une approche systématique en vue d'étayer l'information essentielle relative aux engagements du gouvernement ». De plus, « le modèle s'applique aux nouvelles initiatives sociales et à celles qui existent déjà et il fournit aux ministères et aux organismes fédéraux une vaste orientation et des conseils sur les points suivants :

- les mécanismes nécessaires pour remplir les engagements du gouvernement fédéral dans le cadre de l'ECUS en ce qui a trait à la responsabilisation;
- les moyens permettant de s'assurer que l'on tient compte des principes et des engagements en vertu de l'ECUS dans les initiatives ministérielles et les initiatives conjointes;
- l'approche à adopter afin de parvenir à des ententes avec les autres gouvernements concernant des accords conjoints de responsabilisation en vue de nouvelles initiatives sociales à l'échelle du Canada et de placements dans le cadre de programmes, tel qu'indiqué à la section 5 de l'ECUS [sur le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral]. »

Encore une fois, il est probable qu'une nouvelle entente sur l'aide juridique doive être située par rapport à ces engagements, surtout si son ampleur est plus grande que celle de la version précédente.

2. Prestation nationale pour enfants (PNE) et Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH)

Ces deux programmes ont été créés récemment dans le cadre de la nouvelle « union sociale ». Dans son rapport de 1999, le Vérificateur général a fait état des résultats d'un examen ayant porté sur ces programmes, en insistant sur la question de la responsabilisation mais en touchant une bonne partie des caractéristiques des programmes, y compris les procédés utilisés dans leur élaboration :

« La Prestation nationale pour enfants (PNE) est un mécanisme innovateur qui combine des dépenses fiscales fédérales et des programmes provinciaux. [...] Les premiers ministres provinciaux et le premier ministre du Canada ont dit que la

PNE représente un bon exemple de programme social exécuté conjointement dans le cadre de l'union sociale.

L'Aide à l'employabilité des personnes handicapées (AEPH) est également citée comme exemple d'un programme conjoint qui s'inscrit dans l'union sociale. Parmi les programmes exécutés par les provinces, l'AEPH suppose une forme relativement traditionnelle de partage des coûts. Son objectif est d'amener les personnes handicapées à surmonter les obstacles qu'elles rencontrent sur le marché du travail, en les aidant à se préparer à un emploi, à en obtenir un et à le conserver. »

La responsabilisation, la mesure des résultats et les mesures de vérification et d'évaluation sont importantes dans ces deux programmes comme ailleurs. Il en va de même pour les procédés utilisés pour arriver à une entente et pour la collaboration des gouvernements partenaires. L'AEPH est celui des deux programmes qui ressemble le plus, par sa nature et sa structure, à celui de l'aide juridique; il pourrait donc être utile d'en examiner de plus près les procédés d'élaboration. Dans son rapport, le Vérificateur général décrit ainsi l'examen qui a été fait de ce programme :

« La présente étude de cas porte sur les mécanismes de reddition de comptes de L'AEPH et sur les éléments à incorporer dans les futurs rapports sur les résultats, en particulier les indicateurs de rendement établis et les difficultés que supposent l'élaboration et l'utilisation de ces indicateurs. [...]

« La première étape [pour les gouvernements, qui ont convenu de cette priorité] consistait à établir un cadre multilatéral mutuellement acceptable qui orienterait la négociation des futures ententes de contribution bilatérales entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Trois équipes informelles ont collaboré à l'élaboration d'un cadre de reddition de comptes, de propositions visant à modifier la formule de répartition des fonds ainsi que d'un cadre de politique pour l'AEPH. [...] En avril et juin 1997, DRHC a tenu des consultations officielles auprès des représentants des personnes handicapées. De leur côté, les provinces ont intégré le résultat de leurs propres consultations dans les travaux du groupe de travail fédéral-provincial-territorial. [...]

« Le processus qui a mené les deux ordres de gouvernement à conclure des ententes bilatérales pour l'AEPH renferme de nombreux éléments valables qui

concordent avec les principes dont fait état notre rapport de 1999 au chapitre 5, *Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral*. La collaboration qui a caractérisé les travaux aboutissant à ces ententes mérite d'être soulignée. En définitive, ce sont les résultats engendrés et non les modalités des ententes qui détermineront l'efficacité de l'AEPH. »

Ainsi, encore une fois, le Vérificateur général s'intéresse de près à la fois au procédé d'élaboration des ententes et aux engagements relatifs à l'information, aux analyses et aux rapports axés sur les résultats, tout comme le Conseil du Trésor dans ses nouvelles politiques. On peut tirer des enseignements des processus d'élaboration de ces autres programmes, tout en les adaptant au contexte de l'aide juridique.

3. Programme des infrastructures

Ce programme intergouvernemental actuel est différent sous plusieurs aspects du programme permanent et évolutif de l'aide juridique. Cependant, on s'est beaucoup intéressé à la manière dont on a structuré, planifié et exécuté les activités intergouvernementales qui ont mené à la conclusion de ces ententes ainsi qu'à leur gestion.

Le *Cadre de gestion et de responsabilisation* d'INFRASTRUCTURE Canada (version préliminaire, novembre 2000) décrit les principaux aspects des relations intergouvernementales et de la gestion de programme.

« Les structures de gouvernance et de responsabilisation constituent un élément essentiel de la gestion de programme. Au gouvernement fédéral, elles veillent à ce que le but, les objectifs et le champ d'application soient respectés. Ce cadre de gouvernement et de responsabilisation veille à ce que la reddition de comptes envers le public et le Parlement soient assurés, tout en établissant des structures de gouvernance claires et complètes; et à ce que les résultats des programmes et leur incidence sur les collectivités locales fassent l'objet de rapports publics, non seulement pour le Parlement et les ministres, mais aussi pour les citoyens canadiens.

Le fait qu'Infrastructure Canada repose sur la collaboration procure de nombreux avantages. En maximisant l'expertise aux trois paliers de gouvernement, le programme permet l'adoption d'approches plus cohésives et concertées pour les défis que doivent relever les Canadiens. »

Les documents portant sur le programme d'infrastructures et l'ensemble de l'expérience qui s'y rapporte pourraient être utiles pour le ministère de la Justice, qui cherche à adapter les « pratiques optimales » externes à ses propres programmes. Le Vérificateur général, entre autre, a mentionné que les responsables de ce programme ont utilisé des méthodes efficaces pour la conclusion des ententes et pour l'élaboration de bons processus de surveillance et d'examen.