



**PROGRAMME JURIDIQUE DE PARTENARIATS
ET D'INNOVATION
ÉVALUATION FORMATIVE
Sommaire, recommandations et réponse de la direction**

Juin 2005

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



TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT SOMMAIRE	1
1. Introduction.....	1
1.1. Contexte	1
1.2. Description du programme	2
1.3. Aperçu statistique.....	3
1.4. Contexte d'évaluation	3
1.5. Méthodologie	4
2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	4
2.1. Question : Gestion du programme	4
2.2. Question : Communication	6
2.3. Question : Incidences préliminaires du programme	7
2.4. Question : Satisfaction à l'égard du programme.....	8
2.5. Question : Mesure du rendement	9
3. CONCLUSIONS.....	11

RAPPORT SOMMAIRE

1. Introduction

1.1. Contexte

En 1995, le ministère de la Justice (ci-après le MJ) a regroupé 25 fonds de subventions et de contributions discrétionnaires dans son programme de subventions et de contributions afin de rationaliser la gestion et l'administration des fonds discrétionnaires et établir un processus normalisé de surveillance, de planification et d'examen permanents. En 2002, une évaluation sommative du programme de subventions et de contributions a relevé les besoins suivants :

- formulation d'objectifs mesurables axés sur les résultats pour la version remaniée du programme;
- mise en œuvre d'une stratégie pratique de mesure du rendement;
- prise en compte du niveau de ressources disponibles au cours de l'établissement des nouveaux objectifs et de la stratégie de mesure du rendement pour la version remaniée du programme;
- définition plus précise du rôle et des objectifs du programme;
- poursuite de la promotion des partenariats dans le contexte de la version remaniée du programme;
- au MJ et à l'extérieur, promotion des objectifs du programme remanié, afin de mieux faire connaître le programme et ses objectifs et d'optimiser son usage et son efficacité.

En réponse aux questions et aux recommandations soulevées dans l'évaluation, la Direction générale des programmes du MJ a défini une nouvelle orientation pour le programme de subventions et de contributions, qui tente essentiellement d'en éclaircir la fonction. Une nouvelle

appellation « Programme juridique de partenariats et d'innovation » (ci-après, PJPI) et une stratégie de communication ont été des éléments essentiels.

1.2. Description du programme

L'intention générale du PJPI est de contribuer à un système de justice de plus en plus pertinent et accessible qui réponde aux besoins des Canadiens en :

- renforçant la capacité des partenaires du MJ d'élaborer des réponses novatrices aux nouveaux enjeux dans le domaine de la justice;
- favorisant l'information et la participation de la population et des milieux juridiques relativement au droit et au système juridique;
- contribuant à l'élaboration de politiques au MJ en fonction de l'évolution rapide de notre société.

Le PJPI est un fonds de subventions et de contributions qui verse à des tiers des paiements de transfert en contrepartie desquels aucun bien ou service n'est reçu. Le programme assume un rôle unique au MJ, car il s'agit du seul fonds à usage général ayant la capacité de répondre rapidement à de nouveaux enjeux dans le domaine de la justice.

Le budget du PJPI pour 2004-2005 est d'environ 2 400 000 \$ (sans compter l'Initiative de lutte contre la violence familiale). Le programme a recours à quatre catégories de financement :

- 1) *les subventions nommément désignées*, qui représentent 21 % du financement du PJPI en 2004-2005, sont utilisées pour établir et encourager des partenariats avec neuf organismes choisis tels que l'Association canadienne des chefs de police;
- 2) *le financement de base*, qui représentent 46 % du financement du PJPI en 2004-2005, est affecté tous les ans aux organismes de vulgarisation et d'information juridiques (ci après la VIJ) pour appuyer des programmes liés à la justice;
- 3) *les subventions globales*, qui représentent 5 % du financement du PJPI en 2004-2005, sont affectées pour des projets à délai déterminé (pas plus de trois années consécutives) - projets pilotes à court terme, consultations, conférences, recherche, élaboration et diffusion de VIJ;

- 4) *les contributions*, qui représentent 28 % du financement du PJPI en 2004-2005, sont utilisées lorsque l'on juge qu'il est nécessaire de renforcer la responsabilisation et le contrôle.

1.3. Aperçu statistique

- Au cours des deux premiers exercices (2002-2003 et 2003-2004) de la mise en œuvre, il y a eu 73 bénéficiaires du PJPI et 113 demandes refusées (souvent parce que les propositions ne correspondaient pas aux priorités du MJ ou du programme).
- Les priorités principales abordées par les bénéficiaires sont la conception du système de justice (39 %) et l'égalité, la diversité et l'accès à la justice (34 %). Environ un quart des bénéficiaires soulèvent plus d'un domaine prioritaire.
- Les conférences (27 %) et la VIJ (25 %) représentent la majorité des activités financées au titre du PJPI en 2002-2003 et 2003-2004.
- Au cours de la durée de leurs projets, les bénéficiaires du PJPI ont reçu ou recevront près de 10 000 000 \$ en contributions financières et 1,25 \$ million en avantages non financiers d'autres ministères, d'ONG, du secteur privé, de levées de fonds, de frais, etc. Les provinces et les barreaux sont les plus grands donateurs.
- Environ 36 % de tous les bénéficiaires du PJPI (financés avant l'exercice 2004-2005) ont reçu du financement uniquement de la part du MJ. En moyenne, le financement du PJPI représente 59 % du financement reçu de toutes les sources.
- Les résultats les plus fréquemment signalés par les bénéficiaires du PJPI comprennent des rapports sommaires, des rapports annuels, des sommaires de conférences et des rapports d'évaluation. Le résultat prévu le plus fréquemment signalé par les bénéficiaires est une plus grande conscience et connaissance des questions juridiques.

1.4. Contexte d'évaluation

Conformément aux exigences du Conseil du Trésor, le MJ a effectué une évaluation formative du PJPI en 2004. Son principal objectif a été d'examiner les questions concernant la conception et la prestation du PJPI afin d'améliorer le programme à mi-chemin de son mandat. La portée de

l'évaluation se limitait aux deux premières années de mise en œuvre, c'est-à-dire aux exercices 2002-2003 et 2003-2004.

1.5. Méthodologie

De multiples sources de données sont utilisées pour aborder les questions d'évaluation :

- examen des documents de programme, y compris les données administratives;
- entrevues avec les principales sources auprès de 18 fonctionnaires du MJ;
- séance de groupe de discussion avec des représentants de la VIJ;
- deux études de cas comprenant une entrevue en profondeur avec le gestionnaire du projet, des entrevues avec d'autres gestionnaires ou membres du groupe consultatif, et des observations, le cas échéant;
- enquête auprès des bénéficiaires (n=44) et des candidats (n=30).

2. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

2.1. Question : Gestion du programme

2.1.1. Comités consultatifs

Au début du renouvellement du programme, la Direction générale des programmes du MJ comptait créer un groupe consultatif et des comités d'examen. Le groupe consultatif devait se réunir au moins deux fois l'an; une fois pour établir les priorités pour le prochain exercice et une fois pour examiner les résultats de l'année et prendre en considération la diffusion des résultats en question. Les comités d'examen devaient se pencher sur les propositions, déterminer leurs avantages et recommander celles convenant le mieux au processus d'élaboration des politiques.

Le premier exercice (2002-2003) a servi à établir le nouveau programme. À ce titre, le groupe consultatif s'est réuni uniquement une fois, c'est-à-dire pour établir les priorités du deuxième exercice du programme (2003-2004). La plupart des membres du groupe consultatif maintiennent que des priorités claires ont été précisées pour l'exercice 2003-2004, mais

quelques-uns ajoutent qu'on ne les a jamais réellement mises en œuvre en raison des incertitudes liées à la réaffectation dans toute l'administration fédérale.

Puisqu'il se révèle logistiquement difficile de réunir les intervenants pour discuter des propositions que le programme reçoit continuellement au cours de l'année, on n'a jamais mis sur pied de comité d'examen, à l'exception d'un comité d'examen et de sélection qui se réunit une fois l'an afin de choisir des étudiants pour le Programme d'accès aux études de droit pour les Autochtones (PAÉDA). L'une des principales idées à l'origine des comités d'examen est d'aider à faire en sorte que les projets du PJPI demeurent conformes aux besoins stratégiques du MJ. On souligne dans les réponses que même en l'absence de comité d'examen officiel, la pertinence des projets du PJPI est assurée grâce à un processus non officiel par lequel chaque proposition est transmise au service stratégique concerné à des fins d'examen.

Recommandation

Afin de veiller à ce que des liens soient établis au MJ, que les responsables du programme réfléchissent à l'examen de propositions par un comité d'examen.

Réponse de la direction

Outre le Comité de sélection pour le PAÉDA, la direction des Innovations, de l'Analyse et de l'Intégration dirige et préside deux groupes de travail, dont l'un est consacré à la VIJ et l'autre, aux programmes pour le Nord. Ces comités, dont la composition provient des services du MJ qui s'intéressent aux domaines en question, servent aussi à établir des rapports au MJ et à l'extérieur pour les programmes du Nord. Il faut déplorer toutefois que des comités d'examen officiels ne sont pas le mécanisme le plus efficace pour étudier et sélectionner les propositions dans le PJPI. Selon le rapport d'évaluation, même en l'absence de comité d'examen officiel, la pertinence des projets du PJPI est assurée grâce à un processus non officiel par lequel chaque proposition est transmise au service stratégique concerné à des fins d'examen. Ce processus assure en outre une réponse écrite de ce service, qui figure ensuite au dossier. Les rapports de projet finaux sont partagés avec ce service afin que les résultats du projet contribuent à l'élaboration des orientations et des programmes.

2.2. Question : Communication

L'évaluation sommative du programme de subventions et de contributions a clairement souligné la nécessité d'informer les intervenants au sujet du programme et de diffuser les renseignements acquis des projets et des autres activités appuyés par le programme.

2.2.1. Informer les intervenants internes et externes

Étant donné que les fonds pour appuyer les activités de communication sont limités, la promotion du PJPI est essentiellement limitée aux moyens de communication existants (site internet de la Direction générale des programmes, publications du MJ, présentations, participation à des réunions avec des groupes de la collectivité et à diverses conférences, présentations faites à ces conférences etc.) qui ciblent le MJ et auxquels les intervenants externes et la population générale ont accès. Les activités de communication qui ciblent les intervenants externes (ONG, établissements d'enseignement, organismes professionnels, associations, autorités régionales et municipales, provinces, territoires, population) se concentrent sur la simplification du processus de demande (par ex., une nouvelle conception de la formule de demande) et l'affichage de la trousse de demande sur internet. Les efforts supplémentaires en ce qui a trait à la diffusion à l'externe sont limités, puisque le niveau des demandes de financement au PJPI est déjà élevé.

Les activités de communication qui ciblent les intervenants à l'interne (personnel du MJ) incluent des présentations, des réunions d'information casse-croûte, des articles dans divers bulletins d'information internes tels que *InfoSecteur*, *Profil* et *Justinfo*, ainsi que la communication par l'entremise du comité pour l'excellence des programmes, organe ministériel qui encourage la cohérence entre programmes.

2.2.2. Diffusion des résultats des projets

Au moment de cette évaluation, on avait très peu diffusé les résultats des projets au MJ. On avait rédigé un document résumant les résultats de chaque projet, mais il n'avait pas encore été publié. On a distribué des rapports de projet aux personnes qui ont émis des commentaires au sujet de la proposition, mais pas dans tous les cas.

Recommandation

Mettre en œuvre un mécanisme grâce auquel les résultats et les rapports des projets sont systématiquement partagés au MJ.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Certes les résultats des projets sont partagés avec les services stratégiques concernés, mais nous allons réfléchir à des mécanismes supplémentaires, peut-être dans le contexte du CGRR du programme, afin que les résultats et les rapports des projets soient davantage partagés au MJ.

2.3. Question : Incidences préliminaires du programme

Une évaluation sommaire à l'avenir permettra de déterminer de manière plus définitive la mesure dans laquelle le PJPI a atteint ses objectifs, mais les personnes interrogées au MJ et les enquêtés estiment que le PJPI avance bien pour atteindre son objectif à mi-chemin de son mandat.

En ce qui a trait aux progrès pour obtenir les résultats du programme, les domaines où la VIJ joue un rôle (c.-à-d., accroître l'accès à l'information, améliorer les connaissances de la population et contribuer à un système de justice de plus en plus pertinent et accessible qui réponde aux besoins des Canadiens et des Canadiennes) ont été les mieux cotés. Les progrès pour obtenir les résultats liés à l'innovation dans la prestation de services de justice, l'obtention d'investissements par des partenaires et la contribution à l'élaboration de politiques ont reçu une note moins élevée, quoique généralement au dessus de la moyenne. Le manque de fonds discrétionnaires disponibles a été mentionné comme le premier obstacle à la concrétisation de l'innovation et à l'obtention de résultats. Les études de cas ont permis de démontrer le grand potentiel qu'a le PJPI pour influencer l'élaboration des politiques, mais les rapports de projet et leur diffusion doivent être une priorité. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, les résultats des projets ont été très peu diffusés au MJ et l'établissement de rapports sur les résultats par les bénéficiaires a parfois été inadéquat.

Recommandation

Identique à la précédente

Réponse de la direction

Nous allons réfléchir à des mécanismes possibles, peut-être dans le contexte du CGRR du programme, afin que les résultats et les rapports des projets soient partagés au MJ. Nous nous

efforcerons en outre de travailler en collaboration avec nos partenaires pour améliorer leur capacité de rendre compte comme il se doit des résultats de leurs projets.

Recommandation

Veiller à ce que les bénéficiaires connaissent les données sur le rendement qu'ils doivent recueillir et sachent qu'un mécanisme est en place pour déclarer systématiquement les résultats.

Réponse de la direction

Nous nous efforcerons en outre de travailler en collaboration avec nos partenaires pour améliorer leur connaissance de la mesure du rendement et leur capacité de rendre compte comme il se doit des résultats de leurs projets. Les futures ententes de financement de projet détailleront les données sur le rendement à remettre dans le rapport de projet final. Certes les résultats des projets sont partagés avec les services stratégiques concernés, mais nous allons réfléchir à des mécanismes supplémentaires, peut-être dans le contexte du CGRR du programme, afin que les résultats et les rapports des projets soient davantage partagés au MJ.

2.4. Question : Satisfaction à l'égard du programme

Les efforts de la direction pour simplifier et clarifier les processus de demande, de financement et d'établissement de rapports est l'une des principales différences entre le PJPI et le programme de subventions et de contributions précédent. Avec une note moyenne de 5,4 sur 7 (1 = faible et 7 = excellent), on constate que la plupart des bénéficiaires sont satisfaits de la gestion du programme dans l'ensemble. Les candidats ont accordé au programme une note moyenne plus basse de 3,8 (on leur a uniquement demandé de noter le processus de demande), mais ils sont dans l'ensemble demeurés positifs, 71 % des candidats lui accordant une note moyenne ou élevée.

En général, les divers éléments des processus administratifs du programme ont reçu une bonne note de la part des bénéficiaires. Par exemple, l'intégralité du guide sur le financement, la quantité de travail nécessaire pour remplir la demande, la clarté des exigences de demande de financement, la clarté des exigences une fois le financement accordé, la surveillance et le suivi des projets une fois mis en œuvre, ainsi que les commentaires émis quant aux rapports et aux produits des projets ont tous reçu une note d'au moins 5 sur 7 (1 = faible et 7 = excellent). La rapidité de réponse à la demande du bénéficiaire a reçu la note moyenne la moins élevée, c.-à-d. 4,64 sur 7 (1 = faible et 7 = excellent).

Au cours de la séance de groupe de discussion de VIJ, la plupart des représentants de la VIJ ont signalé que la formule de demande du PJPI est difficile à remplir pour ce qui est du financement de base. On y suppose par exemple que l'organisme demande du financement pour un projet dont la date de début et de fin est déterminée. De nombreux participants au groupe de discussion disent être frustrés puisqu'ils sont obligés de formuler des « réponses artificielles » à des questions qui ne s'appliquent pas à eux. Cependant, lorsqu'on leur demande de comparer le processus de demande du PJPI à celui du programme de subventions et de contributions précédent, la plupart des gestionnaires d'organismes de VIJ interrogés signalent qu'ils estiment que le processus de demande global du PJPI est mieux que celui du régime précédent.

Recommandation

Envisager de corriger la formule de demande du PJPI pour que les organismes de VIJ soient seulement tenus de remplir les sections qui s'appliquent à eux.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Nous avons déjà révisé la formule de demande du PJPI afin de l'adapter aux besoins particuliers des organismes de VIJ demandant un financement permanent. La formule révisée est actuellement à l'essai pendant le processus de demande 2005-2006 ; nous avons reçu une réponse positive des organismes.

2.5. Question : Mesure du rendement

2.5.1. Pertinence des indicateurs du rendement

Le PJPI est l'un des premiers programmes du MJ à être conçu dans le contexte d'un CGRR. Le manque d'expérience avec un tel outil a mené à quelques bévues, telles que l'établissement d'un nombre d'indicateurs du rendement beaucoup trop élevé à gérer, particulièrement pour un petit programme comme le PJPI. On a donc corrigé le CGRR d'origine.

La pertinence des indicateurs du rendement dans le CGRR corrigé a été abordée dans le cadre d'entrevues avec le personnel du MJ (qui travaillent pour le PJPI ou qui le connaissent bien) et d'une évaluation par les évaluateurs. Selon le personnel du MJ, les indicateurs du rendement sont en général appropriés et les indicateurs corrigés sont mieux que ceux dans le CGRR d'origine (c.-à-d., qu'il y a moins de dédoublements et moins d'indicateurs).

Le personnel du MJ interrogé a une impression favorable de l'ensemble actuel d'indicateurs du rendement, mais une impression moins positive découle de l'évaluation entreprise par les évaluateurs. Dans l'évaluation, on conclut qu'il y a toujours trop d'indicateurs; que quelques-uns exigent des données trop difficiles à recueillir, que nombreux d'entre eux ne sont pas assez clairs et que quelques-uns ne correspondent pas aux résultats que tente d'atteindre le PJPI.

2.5.2. Collecte de données sur le rendement et l'établissement de rapports

La gestion est certes axée sur les résultats, mais il est difficile pour elle de rassembler des données de toutes les sources pour faire état de ses mesures du rendement. Cela est en grande partie attribuable à un nouveau système électronique de surveillance du rendement (SGISC) qui n'avait pas encore de capacité d'établissement de rapport au moment de l'évaluation (quoique la fonction d'établissement de rapport soit en cours d'élaboration), et à un poste vacant de responsable des mesures du rendement que l'on comble actuellement. Il y a également trop de mesures du rendement pour un programme de cette taille. Les gestionnaires et les analystes du PJPI indiquent que l'on a élaboré un rapport sommaire sur les projets dans le but d'aider les organismes bénéficiaires dans l'établissement de rapports, mais on recueille peu de données sur le rendement des bénéficiaires de subventions et de contributions. Par conséquent, les données sur le rendement n'ont pas d'incidence sur les décisions, du moins pour ce qui est d'un ensemble officiel de mesures du rendement.

Recommandation

Réexaminer le CGRR et envisager de réduire le nombre de mesures du rendement. Veiller à ce que les bénéficiaires connaissent les données sur le rendement qu'ils doivent recueillir et sachent qu'un mécanisme est en place pour déclarer systématiquement les résultats, à l'interne comme à l'externe.

Réponse de la direction

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Nous avons d'ailleurs déjà revu le CGRR avant l'évaluation formative; nous y avons effectué des changements mineurs au modèle logique et fortement réduit le nombre des indicateurs concernant la stratégie de mesure du rendement. Nous allons mener un examen complet du CGRR du programme en préparation du renouvellement de ses modalités devant avoir lieu avant 2007-2008. Nous nous efforcerons de travailler en collaboration avec nos partenaires pour améliorer leur connaissance de la mesure du rendement et leur capacité de rendre compte comme il se doit des résultats de leurs projets.

Certes les résultats des projets sont partagés avec les services stratégiques concernés, mais nous allons réfléchir à des mécanismes supplémentaires, peut-être dans le contexte du CGRR du programme, afin que les résultats et les rapports des projets soient davantage partagés au MJ.

3. CONCLUSIONS

La principale question dans une évaluation de processus est : « Le programme tel qu'il est mis en œuvre reflète-t-il fidèlement la façon dont il a été conçu? ». Dans le cas du PJPI, on peut répondre par l'affirmative dans la plupart des cas. Les processus administratifs et les activités de communication semblent fonctionner tels qu'ils ont été planifiés : les principales sources et les enquêtés estiment que le programme réussit bien à cet égard. On s'est surtout écarté de la conception du programme par l'absence de comités d'examen officiels et par la façon dont le groupe consultatif a été mis en œuvre.

Les ressources financières limitées affectées au programme ont des incidences sur l'ampleur des projets pouvant être financés. Il est vraisemblable que cela ait une incidence sur le temps qu'il faut pour que le projet atteigne ses objectifs à long terme. Ce manque de ressources influe également l'établissement de rapports sur les résultats et la stratégie de mesure du rendement du programme, puisqu'une si petite portion des fonds représente des contributions, pour lesquelles l'établissement de rapports est obligatoire.

Les études de cas ont permis de démontrer que le PJPI a beaucoup de potentiel pour contribuer à des solutions novatrices et à l'élaboration de politiques concernant les nouvelles questions en matière de justice. Le PJPI est l'unique fonds à usages multiples du MJ, mis sur pied pour réagir aux nouvelles questions et établir de nouveaux partenariats. Il doit financer des projets d'avant-garde afin d'exploiter au maximum son utilité, mais le niveau de fonds discrétionnaires affecté au programme limite les incidences qu'il peut avoir sur les politiques et l'innovation.