



FONDS DES SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS
Évaluation sommative
Rapport technique

Janvier 2002

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



TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	1
1. INTRODUCTION.....	9
1.1 Objectifs et questions d'évaluation.....	9
1.2 Méthodologie	11
1.3 Organisation du rapport.....	14
2. DESCRIPTION DU PROGRAMME.....	15
2.1 Aperçu du Fonds des subventions et des contributions.....	15
2.2 Processus de demande.....	20
2.3 Évaluations, études et consultations antérieures.....	28
2.4 Résumé.....	29
3. CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME.....	31
3.1 Décentralisation du financement par subventions et contributions au Ministère.....	31
3.2 Les quatre mécanismes de financement.....	33
3.3 Évaluation des catégories de financement.....	34
3.4 Le processus de demande et de financement	35
3.5 La nature et l'étendue de l'aide fournie par le Fonds.....	39
3.6 Caractère suffisant du soutien financier	40
3.7 Résumé.....	42
4. PERTINENCE DU PROGRAMME.....	45
4.1 Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes du Ministère	45
4.2 Chevauchements « présumés » du financement et de l'orientation.....	52
4.3 Résumé.....	55
5. RÉUSSITE DU PROGRAMME.....	57
5.1 Mécanismes pour surveiller la réussite.....	57
5.2 Atteinte des objectifs.....	62
5.3 Le volet « partenariat » du Fonds	67
5.4 Résumé.....	72
6. RENTABILITÉ ET SOLUTIONS DE RECHANGE	75
6.1 Le Fonds comme élément rentable des interventions du Ministère.....	75
6.2 Caractère suffisant de l'enveloppe des ressources humaines et financières.....	76
6.3 Solutions de rechange rentables	77
6.4 Résumé.....	78
7. CONCLUSION	81

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

- ANNEXE A :** Questions d'évaluation et sources de données
- ANNEXE B :** Principales sources d'information /documents étudiés
- ANNEXE C :** Évaluations, études et consultations antérieures

RÉSUMÉ

En 1995, le ministère de la Justice a restructuré son programme de subventions et de contributions discrétionnaires en raison de pressions financières et parce qu'on a réclamé l'amélioration des liens entre les projets financés et les priorités du Ministère. On a apporté les modifications suivantes : regroupement de 25 fonds divers dans le Fonds des subventions et des contributions; élaboration et opérationnalisation d'un ensemble de modalités relatives à tous les paiements de transfert effectués dans le cadre du Fonds; élaboration de six objectifs généraux devant servir à orienter l'affectation de ressources financières; création de quatre catégories de financement; enfin, mise en place d'un cadre visant à déterminer les priorités et à attribuer les ressources dans les limites du Fonds.

Afin de satisfaire à une exigence des organismes centraux de faire rapport en ce qui a trait aux résultats de ces modifications, on a effectué une évaluation sommative du Fonds des subventions et des contributions. Cette évaluation visait en outre à fournir une rétroaction et une analyse touchant la pertinence, la rentabilité et le succès continu du Fonds des subventions et des contributions du Ministère. L'évaluation portait sur la période de 1996 à 2001. Nous résumons ci-dessous les constatations principales.

Pertinence

- En général, on a continué à fournir un large soutien au rôle des subventions et des contributions visant à appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes du ministère de la Justice. Selon les répondants, les fonds discrétionnaires constituaient une option économique puissante en comparaison des outils de politique traditionnels. On a déterminé comme point fort des subventions et des contributions comme outils de politique le fait qu'elles fournissaient un terrain d'essai concernant les politiques du gouvernement; une solution de rechange par rapport aux modifications des lois; un moyen de faciliter l'engagement des citoyens; une souplesse accrue, la rapidité et une facilité relative d'utilisation; une façon économique d'établir des partenariats; une approche plus large à l'égard des politiques, permettant ainsi des réactions plus diverses.

Conception du programme

- Le regroupement des 25 fonds dans le Fonds des subventions et des contributions et la création ultérieure des quatre types de financement ont contribué à la souplesse du Fonds et à l'efficacité globale de son administration. Par ailleurs, ce même processus a créé un certain nombre de défis. Ainsi, mentionnons que de nombreux objectifs de financement étaient établis de façon très générale et manquaient de clarté tant en ce qui concerne les priorités du financement que les résultats visés par l'attribution de ce Fonds.
- Peu après sa création, le contexte des activités du Fonds a considérablement changé. En commençant par l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants créée en 1996, le Ministère a mis sur pied un certain nombre d'initiatives spéciales touchant le financement de subventions et de contributions. Comme la responsabilité de divers projets auparavant financés par le Fonds des subventions et des contributions incombait maintenant à ces initiatives, la Direction des programmes a été en mesure de réduire la portée du Fonds. Cependant, ces initiatives plus importantes étaient aussi plus ciblées que le Fonds et ont fait l'objet d'une promotion générale au sein du Ministère et à l'extérieur. La création de ces nouvelles initiatives a entraîné de manière imprévue une diminution de la visibilité et du rôle du Fonds des subventions et des contributions (au sein du Ministère et à l'extérieur de celui-ci). On a conclu dans l'évaluation que, au-delà de la Direction des programmes, peu de répondants connaissaient le Fonds, ses objectifs, ou les types de projets qu'il avait financés.
- Le niveau de financement dont le Fonds disposait est demeuré relativement stable au cours de la période de cinq ans à l'étude, jusqu'à l'exercice 2000-2001; il a alors subi une baisse de 12 p. 100. Par ailleurs, le nombre de demandes de financement visant le Fonds a diminué de 45 p. 100 au cours des mêmes cinq ans. Le financement alloué à chacun des quatre types de financement est demeuré relativement constant, le financement le plus important (55 p. 100 environ) étant affecté aux contributions de projet. Pendant la période à l'étude, le taux de financement de projet¹ est demeuré stable, entre 50 et 56 p. 100.
- Le Fonds a appuyé certains organismes et groupes d'organismes qui, autrement, n'auraient peut-être pas été en mesure de bénéficier d'un financement, en raison d'un manque de spécialisation. Le Fonds a fourni à ces organismes l'occasion d'élaborer et de mettre à l'essai des idées et des programmes innovateurs.

¹ Le nombre de projets financés divisé par le nombre total de demandes de financement.

- Mentionnons certains des points forts du processus de demande de financement et d'examen : rapidité et ponctualité en ce qui touche le financement; accessibilité, collaboration et professionnalisme du personnel du Fonds; simplicité d'ensemble du processus même. Les répondants ont en outre mentionné l'orientation unique du Fonds, son ouverture à l'égard de l'innovation et sa capacité d'appuyer des projets de moindre importance.
- Les demandeurs de financement dans le cadre du Fonds ont indiqué comme obstacle relié à l'accès au financement le manque de clarté des documents au chapitre des exigences de financement. En outre, ils ont aussi mentionné comme obstacle le caractère général des objectifs du Fonds et des priorités de financement, ce qui représentait un défi lorsqu'il s'agissait d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de leurs projets concordaient avec ceux du Fonds.
- En outre, on a mentionné comme point faible du processus le fait qu'il était effectué projet par projet, et ce, par ordre d'arrivée des projets. Ce processus favorisait la proposition présentée au moment le plus opportun plutôt que la meilleure. Lorsque le financement de projet est très limité, il incombe au Ministère de veiller à ce que les fonds soient d'abord accordés aux projets qui ont le plus de valeur et contribueront à la réalisation des objectifs généraux du Fonds.
- Pour établir dans quelle mesure les projets dépendaient du Fonds, les intéressés se sont vu demander dans quelle mesure le fait de ne pas avoir reçu de financement avait nui à leur projet. Des personnes interrogées, 90 p. 100 ont répondu que cela avait nui à leur projet de façon « modérée » ou « considérable » et que, par conséquent, ils avaient dû abandonner ou reporter ce dernier. Par ailleurs, ils considéraient que l'approbation de leur projet par le ministère de la Justice était très importante.
- On ne considérait pas que le cadre de planification des stratégies et des priorités possédait la souplesse nécessaire pour que l'on puisse réagir aux nouveaux enjeux du ministère de la Justice. Élaboré surtout dans le but d'orienter le processus d'examen et de sélection des propositions, ce cadre a été utilisé par la direction et le personnel du Fonds pour s'assurer que les projets choisis en vue d'être financés étaient conformes aux politiques et aux priorités du Ministère et y contribuaient. Le cadre a déterminé pendant trois ans (de 1998 à 2001)² les priorités de financement et les plans stratégiques afférents aux activités de financement et a prévu l'examen annuel de ces priorités.

Réalisation des objectifs

- Les partenaires ont indiqué que leur participation au Fonds des subventions et des contributions avait renforcé les partenariats et les réseaux existants, qu'elle avait accru la visibilité de leur organisme et de leur travail, et qu'elle les avait aidés à établir de nouveaux partenariats et de nouveaux réseaux. Ces conclusions favorables permettent de croire que les partenaires seraient susceptibles de maintenir ou d'accroître leurs relations avec le Fonds ou le parrain du projet. Outre les bénéficiaires mentionnés ci-dessus, les partenaires ont aussi indiqué qu'ils avaient joué un rôle important dans les projets auxquels ils avaient participé.
- Les études de cas ont donné lieu à certaines conclusions favorables importantes en ce qui concerne l'incidence des projets examinés sur les politiques. La première étude de cas portait sur un projet de subvention annuelle qui s'est soldé par une recommandation visant à modifier le *Code criminel*. La deuxième étude portait sur un projet de contribution annuel visant à améliorer l'accès à l'information sur les politiques en matière de justice. La troisième étude portait sur une contribution versée pour un projet dont le rendement jusqu'à maintenant semble prometteur, mais il est encore trop tôt pour pouvoir en mesurer les résultats. Le quatrième cas examiné avait trait à un projet visant à déterminer s'il serait possible de concevoir et peut-être même de mettre en oeuvre une solution de rechange aux interventions du système de justice pénale dans les affaires de crimes graves. Les premiers résultats des évaluations, fournis par un partenaire de ce projet, révèlent que les résultats du projet pilote sont encourageants et montrent que ce projet pourrait contribuer à la réalisation d'autres programmes de réforme du processus de détermination de la peine.
- Les facteurs suivants ont restreint la capacité du Fonds d'atteindre ses objectifs globaux : des objectifs trop généraux qui n'étaient pas susceptibles d'avoir une incidence sur l'élaboration des politiques ou de rendre le système judiciaire plus efficace; l'absence d'indicateurs de succès concis et mesurables; l'absence de directives claires de la part des secteurs stratégiques du Ministère, directives qui auraient permis de s'assurer que les projets de financement étaient pertinents aux besoins stratégiques actuels ou nouveaux et une connaissance limitée du Fonds au sein du Ministère, ce qui nuisait à son utilisation appropriée et stratégique.

² *Cadre de planification des stratégies et des priorités*, Fonds des subventions et des contributions, Direction des programmes, Secteur des politiques, Ministère de la Justice Canada, 1998.

Rentabilité

- Pour ce qui est de l'obtention d'un financement, on peut considérer le Fonds des subventions et des contributions comme rentable. La contribution des partenaires aux projets représentait une proportion importante de la valeur totale de chaque projet (de 49 à 96 p. 100) au cours de la période à l'étude. Quoique le nombre de partenariats ait diminué considérablement pendant la même période, notamment ceux qui bénéficient des subventions annuelles et de contributions annuelles, les partenaires ont continué³ à fournir un soutien important. Il serait bon de déterminer les raisons pour lesquelles le nombre de partenariats a diminué. Bien qu'un examen plus général de la rentabilité du Fonds soit prématuré vu que l'on ne sait pas encore dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés, le Fonds a encouragé un investissement important en ce qui concerne les questions liées à la justice.
- Dans l'ensemble, le niveau des ressources financières allouées actuellement au Fonds des subventions et des contributions ne suffit pas à répondre à toutes les priorités de financement établies, à appuyer la collecte, l'analyse et le signalement des renseignements sur les résultats et à répondre aux besoins de projets pour lesquels des fonds n'ont encore été engagés. Cette évaluation confirme les conclusions d'un certain nombre d'autres études qui ont identifié plusieurs de ces enjeux.

Mesure du rendement

- Bien que la Direction des programmes ait élaboré des mesures de rendement, les données n'ont toujours pas été recueillies de façon systématique ou uniforme et, par conséquent, on disposait de très peu de renseignements sur les résultats des projets financés. Comme c'est typiquement le cas pour les plus anciens programmes tels que celui-ci, le rapport final a tendance à se concentrer davantage sur les activités lancées au cours de ce projet plutôt que les résultats obtenus. Lors de l'évaluation d'un échantillon de 47 dossiers de projets choisis au hasard, on a conclu dans l'évaluation que les dossiers touchant les projets ne contenaient pas tous les renseignements nécessaires au suivi et à l'évaluation. Par conséquent, il n'a pas été possible d'évaluer dans quelle mesure le Fonds dans son ensemble, a contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère. Toutefois, les études de cas qui ont été menées dans le cadre de cette évaluation ont montré qu'avec un investissement concerté dans l'évaluation du rendement, les résultats obtenus grâce au Fonds peuvent être mesurés et communiqués.

³ Ces données ont été fournies au moment de la demande de financement et ne constituent pas nécessairement un compte rendu exact de l'appui réel accordé par les partenaires à la fin du projet. Ces données ne sont pas recueillies dans le SCP.

- Conformément aux conclusions de diverses évaluations récemment effectuées par le Ministère,⁴ on note que le système actuel de repérage des dossiers ou système de contrôle des projets (SCP) fonctionne actuellement comme un mécanisme de gestion de projet, plutôt que comme une évaluation ou un outil de mesure du rendement. Les données disponibles dans le SCP ont fourni des renseignements limités, s'il en est, sur les résultats des projets ou les leçons retenues. Par ailleurs, le système ne permettait pas l'intégration et la mise en commun de données sur le financement, dans tous les programmes de financement du Ministère.

Double emploi perçu en ce qui concerne le Fonds et d'autres initiatives du ministère de la Justice

- Sans doute un certain nombre de répondants estimaient-ils qu'il y avait double emploi relativement aux projets financés par le Fonds des subventions et des contributions et à d'autres initiatives spéciales du ministère de la Justice, mais selon les résultats de la présente évaluation, rien n'indiquait que leur opinion était fondée. Dans le même ordre d'idées, la récente vérification des programmes de subventions et de contributions du Ministère n'a révélé aucun indice confirmant cette opinion.⁵ Les demandeurs de fonds⁶ et les bénéficiaires de financement se sont vu demander s'ils s'étaient adressés à des sources autres que le Fonds. Les premiers ont répondu, dans une proportion de 57 p. 100, et les derniers, dans une proportion de 65 p. 100, qu'ils avaient eu recours à une autre source au minimum et obtenu un financement. Lorsqu'on leur a demandé d'identifier les autres sources de financement utilisées, aucun des demandeurs de fonds n'a mentionné d'autres initiatives du Ministère et, des bénéficiaires de financement, seuls 7 p. 100 ont confirmé avoir eu recours à d'autres sources. Les deux groupes ont indiqué qu'ils ont très probablement obtenu des fonds supplémentaires des gouvernements provinciaux ou territoriaux et d'autres ministères

⁴ Division de l'évaluation, Évaluation à mi-mandat de la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, ministère de la Justice, janvier 2001.

⁵ Division de la vérification interne, *Programmes de subventions et de contributions*, ministère de la Justice, 2001.

⁶ Par demandeurs de fonds, on entend les personnes qui ont fait une demande de financement, mais qui n'en ont jamais obtenu dans le cadre du Fonds des subventions et des contributions. Les bénéficiaires de financement ont reçu des fonds à une occasion au moins, et ce, au cours de la période à l'étude.

fédéraux. Cette conclusion n'appuie pas la perception qu'il y a double emploi en ce qui concerne le Fonds et les initiatives spéciales du ministère de la Justice.

1. INTRODUCTION

Les subventions et contributions discrétionnaires sont utilisées au sein de l'administration fédérale comme des paiements de transfert à des tiers pour lesquels elle ne reçoit aucun bien ni service. Au sein du ministère de la Justice, ces fonds sont expressément destinés à favoriser l'élaboration et l'exécution d'initiatives stratégiques et de programmes. En 1995, le ministère de la Justice a restructuré son programme de subventions et de contributions discrétionnaires en raison de pressions financières soutenues et croissantes et parce qu'on a réclamé l'amélioration des liens entre les subventions et les contributions, d'une part, et les priorités et les enjeux nouveaux du Ministère, d'autre part. On avait apporté dans cette période critique les modifications suivantes : regroupement de 25 fonds dans le Fonds des subventions et des contributions; élaboration et opérationnalisation d'un ensemble de modalités relatives à tous les paiements de transfert effectués dans le cadre du Fonds; élaboration de six objectifs généraux devant orienter l'affectation des subventions et des contributions; création de quatre catégories de financement; enfin, mise en place d'un cadre visant à déterminer les priorités et à attribuer les ressources.

Afin de satisfaire à une exigence des organismes centraux de faire rapport des résultats de ces modifications, on a effectué une évaluation sommative du Fonds des subventions et des contributions. L'évaluation couvre la période de 1996 à 2001.

1.1 Objectifs et questions d'évaluation

L'évaluation avait pour objet de fournir une rétroaction et une analyse de ces modifications ainsi que de la pertinence, de la réussite et de la rentabilité du Fonds des subventions et des contributions. L'évaluation a porté en tout sur 23 questions dont quatre visaient à déterminer si le Fonds était toujours *pertinent*. Sur ce point, l'évaluation visait à déterminer si le Fonds demeure nécessaire, plus particulièrement pour ce qui concerne la contribution que le Fonds était destiné à apporter à l'appui de l'élaboration des programmes et des politiques du Ministère. D'autres questions relatives à la pertinence consistaient à déterminer l'existence de solutions de rechange

à la programmation du Fonds et de lacunes dans celle-ci et l'existence d'un double emploi entre le Fonds et d'autres programmes de subventions et contributions.

Pour juger de la *réussite* globale du Fonds, l'évaluation s'est intéressée à la mesure dans laquelle le Fonds a réussi à réaliser ses objectifs. Plus particulièrement, avec toutes les modifications qu'on y a apportées, le Fonds a-t-il pu :

- appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques;
- appuyer l'élaboration des programmes de justice;
- servir de force de changement dans le système de justice;
- promouvoir l'accès à la justice, les droits à l'égalité et les droits de la personne;
- favoriser l'innovation dans le système de justice;
- favoriser l'investissement dans le système de justice;
- favoriser les partenariats avec des personnes et des organisations;
- encourager la consultation et l'échange d'information entre les divers intéressés dans le système de justice.

L'évaluation a aussi examiné l'efficacité du Système de contrôle des projets (SCP) et des autres systèmes informatisés employés pour évaluer le rendement et la réussite des projets. De plus, l'évaluation s'est penchée sur l'existence et l'utilisation d'objectifs de rendement, la mesure dans laquelle on analyse les résultats des projets et on a apporté des modifications au Fonds pour tenir compte des données de suivi recueillies.

Quant à l'évaluation de la réussite du Fonds, nous nous sommes particulièrement intéressés à l'effet des modifications apportées au Fonds en 1995. Par exemple, dans quelle mesure la possibilité de redistribuer des sommes d'un fonds à l'autre, que permet maintenant le regroupement, a-t-elle amélioré la capacité du Ministère de réaliser ses objectifs en matière de politiques et de programmes? Une autre question s'intéressait à la création d'initiatives spéciales au Ministère et à leur incidence sur le Fonds.

La dernière partie de l'évaluation concernait la *rentabilité*. Nous voulions savoir ici si le Fonds des subventions et des contributions constituait le moyen le plus rentable d'atteindre son objectif ou s'il y a d'autres solutions plus rentables. Il y avait six questions d'évaluation sous ce thème. En particulier, l'évaluation devait déterminer s'il y avait d'autres moyens moins coûteux d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et de favoriser l'investissement dans le système de justice pour le rendre plus rentable. L'évaluation a aussi porté sur des questions touchant la rentabilité relative des diverses catégories de paiements de transfert (contributions

annuelles et de projets; subventions annuelles et globales) et la rentabilité relative de modalités variées de versement des subventions et des contributions. Enfin, l'évaluation a cherché à déterminer si le niveau de financement était suffisant pour permettre au Fonds d'atteindre ses objectifs.

1.2 Méthodologie

La méthodologie de l'évaluation du Fonds des subventions et des contributions a consisté en un examen de documents et de données de mesures du rendement, un examen de 47 dossiers/rapports de projets financés, des entrevues auprès de 75 informateurs clés, 166 sondages téléphoniques et quatre études de cas. Voici une brève description de chaque volet de la méthodologie.

1.2.1 Examen de documents et de mesures du rendement

Ce volet de l'évaluation avait pour objet d'étudier les sources de données disponibles pour situer l'évaluation des divers aspects du Fonds dans son contexte, donner un aperçu de sa gestion opérationnelle et stratégique et fournir de l'information concernant la nature et les résultats, si possible, des projets financés.

Les documents étudiés dans ce volet de l'évaluation comprennent : des dossiers du Fonds des subventions et des contributions, des rapports de groupe de travail et d'études spéciales et intérimaires, des instructions relatives aux demandes de financement, des dossiers de projets et des rapports/documents à produire, les procès-verbaux de réunions de planification et de décision comme celles du Comité des orientations, des plans stratégiques et les modalités du Fonds. L'annexe B renferme la liste des principales sources d'information étudiées. Nous avons aussi examiné les systèmes de collecte de données et de gestion des données relatives à la mesure du rendement, comme le SCP.

1.2.2 Examen des dossiers/rapports des projets financés

Un autre volet particulier du processus d'examen des documents a consisté en un examen du contenu d'un échantillon représentatif de 47 dossiers et rapports de projets choisis au hasard. La ventilation des dossiers de projets étudiés est la suivante : 4 (9 %) dossiers de projets financés par une subvention annuelle; 17 (36 %) dossiers de projets financés par une subvention globale;

8 (17 %) dossiers de projets financés par une contribution annuelle; et 17 (36 %) dossiers de contributions de projets. Cet examen visait surtout à examiner des questions relatives aux mesures du rendement et au suivi des résultats. Toutefois, nous avons aussi recueilli des renseignements additionnels et comparatifs sur la mesure dans laquelle les projets financés tiennent compte des priorités du Ministère en matière de politiques et de programmes.

1.2.3 Entrevues auprès d'informateurs clés

Le Groupe consultatif de l'évaluation (GCE)⁷ a désigné en tout 80 personnes, représentant les principaux groupes d'intéressés au sein du Fonds des subventions et des contributions et s'y rattachant, comme informateurs clés potentiels pour l'évaluation. Nous avons envoyé à chacune de ces personnes une lettre d'accompagnement et une copie du guide d'entrevue, par télécopieur ou courriel. La lettre d'accompagnement décrivait l'objet global de l'évaluation, la raison pour laquelle nous sollicitons leur participation et la nature particulière de la participation que nous attendions d'eux. Nous leur demandions de participer à une entrevue téléphonique sur ce qu'ils avaient vécu à ce jour avec le Fonds des subventions et des contributions.

En tout, 73 informateurs clés ont accepté de participer au processus d'entrevue. La ventilation des informateurs selon le groupe d'intéressés est la suivante :

- membres du personnel et de la direction de la Direction générale des programmes (20);
- agent des politiques et des programmes (14);
- cadres supérieurs du Secteur des politiques (3);
- représentants de la Division des relations intergouvernementales et extérieures (2);
- représentants de Communications et services exécutifs, de l'Unité des affaires judiciaires, de la Section des droits de la personne, du Bureau de la diversité et de l'égalité entre les sexes, de la Section de l'accès à la justice, de la Division de la planification stratégique et de la Division des priorités et de la planification (6);
- membres du personnel du ministère de la Justice s'occupant de projets spéciaux complémentaires (8);
- représentants d'organismes non gouvernementaux (10);
- représentants d'autres ministères fédéraux (10).

⁷ Le GCE est composé de membres de la Direction générale des programmes et de la Division de l'évaluation qui étaient chargés de conseiller le chargé de projet sur tous les aspects de cette évaluation.

La durée des entrevues variait considérablement, de 15 minutes à deux heures, selon la familiarité du répondant avec le Fonds et ses buts et objectifs généraux. L'information recueillie grâce aux entrevues a été consignée, transcrite, analysée et intégrée dans les constatations du présent rapport.

1.2.4 Sondages téléphoniques

Nous avons fait en tout 166 entrevues téléphoniques auprès de bénéficiaires de financement (111), de demandeurs de fonds n'ayant jamais reçu de financement (33) et de partenaires de projets financés (22). Nous voulions ainsi en savoir plus sur la pertinence, la conception du programme, la réussite, la rentabilité et des solutions de rechange en interrogeant un plus grand nombre d'intéressés qui avaient eu un quelconque lien avec le Fonds. Chaque sondage individuel était destiné à obtenir des renseignements personnalisés de chaque groupe de répondants respectif aux fins de l'intégration et de l'analyse finales de toute l'information découlant de chaque source de données. Les bénéficiaires de financement et les demandeurs de fonds qui ont accepté de participer au sondage étaient relativement nombreux : 89 % et 132 %⁸ du nombre ciblé de répondants, respectivement. Le taux de réponse des partenaires de projets a été plus faible que prévu (29 % du nombre ciblé) en grande partie à cause de l'absence d'une base de données sur les partenaires de projets. Nous avons donc dû en créer une chemin faisant. Le taux de réponse a été beaucoup plus faible parmi les bénéficiaires de subventions annuelles (40 %) que parmi les bénéficiaires des trois autres catégories de financement. Les taux de réponse pour ces groupes variaient de 90 % à 100 % des taux de réponse ciblés.

1.2.5 Études de cas

Le dernier volet de la méthodologie consistait en quatre études de cas. Ces études avaient pour objet de recueillir des renseignements plus détaillés sur quelques questions d'évaluation clés, notamment : le lien entre l'accent et les priorités du Fonds et les besoins et priorités établis pour des sites particuliers; la description de la nature particulière de la contribution que le Fonds a apportée au projet financé; la possibilité perçue d'exécuter des projets sans le Fonds; la satisfaction des responsables de projets par rapport à la prestation de services et à la mise en œuvre du Fonds; la description et l'évaluation des incidences des projets et de la contribution des projets aux priorités du Ministère; et la possibilité de faire des recommandations pour améliorer la mise en œuvre et l'efficacité du Fonds. Les études de cas ont été choisies de concert avec le

⁸ Ce groupe a été suréchantillonné (un plus grand nombre de répondants que prévu au départ a été sondé) afin d'améliorer la stratification des répondants.

GCE, en appliquant les critères suivants : trois des quatre catégories de financement (sauf les subventions globales qui ont reçu plus d'attention dans le processus d'examen des dossiers de projets) étaient représentées dans les cas choisis; les domaines prioritaires abordés par le projet; et l'état du projet (à l'étape du développement par opposition à un projet pleinement opérationnel depuis de nombreuses années). Nous avons fait face au départ à bien des difficultés pour programmer les visites sur place, mais les quatre études de cas ont consisté en au moins deux entrevues auprès d'informateurs clés (membres de la direction et du personnel) et d'un examen de documents.

1.3 Organisation du rapport

Le reste du présent rapport présente les conclusions découlant des multiples sources de données. Afin de présenter un document succinct, nous ne discuterons que des principales constatations mises en lumière par toutes les sources de données. Dans le chapitre deux, nous décrivons le Fonds des subventions et des contributions. Dans le chapitre trois, nous analysons les constatations relatives à la conception et à l'exécution du programme. Le chapitre quatre porte sur la pertinence du programme tandis que le chapitre cinq traite de la réussite du programme et le chapitre six, de la rentabilité et des solutions de rechange. Les conclusions constituent le chapitre sept.

2. DESCRIPTION DU PROGRAMME

2.1 Aperçu du Fonds des subventions et des contributions

Au sein du ministère fédéral de la Justice, les subventions et contributions discrétionnaires ne sont qu'un des nombreux outils d'élaboration de politiques employés pour faciliter les efforts que le Ministère fait pour s'acquitter de son mandat. Parmi les autres outils utilisés par le Ministère, mentionnons la législation, les programmes, la recherche et les ententes de cofinancement. Les subventions et contributions discrétionnaires du Ministère ont pour rôle particulier de servir, à bien des égards, de levier stratégique pour améliorer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes, ou pour y contribuer.

Traditionnellement, les *subventions* ont servi à soutenir des activités de moindre importance, à plus court terme, destinées dans la plupart des cas à renforcer ou à contribuer à la capacité d'un organisme ou d'une collectivité à mieux comprendre le processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques et à y participer. Cette forme de financement a rarement été employée à des fins d'élaboration et d'exécution de programmes et a été peu utilisée, voire pas du tout, pour aider directement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques en matière de justice. Pour leur part, les *contributions* ont été utilisées non seulement pour aider plus directement à élaborer et mettre en œuvre des politiques, mais elles ont aussi donné au Ministère le moyen de mettre à l'épreuve et d'examiner de façon plus approfondie des idées et des programmes innovateurs qui peuvent, au bout du compte, influencer sur les orientations stratégiques. De consultations en conférences pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de modèles de prestation de services, le Ministère a employé le financement par contributions pour faciliter l'élaboration de politiques (c.-à-d. la réforme du droit), la mise en œuvre de politiques (c.-à-d. la formation de représentants du système juridique touchant les modifications apportées au droit) et l'élaboration et l'exécution de programmes (c.-à-d. le soutien à la mise en œuvre de modifications législatives dans les provinces et les territoires).

En 1995, le ministère de la Justice a modifié son programme de subventions et contributions discrétionnaires en raison de pressions financières soutenues et croissantes et parce qu'on a réclamé l'amélioration des liens entre, d'une part, les subventions et les contributions et, d'autre

part, les priorités et les nouveaux enjeux du Ministère. On a apporté au cours de cette période critique les modifications suivantes, entre autres : le regroupement de 25 fonds divers en un fonds; l'élaboration et l'opérationnalisation d'un ensemble de modalités relatives à tous les paiements de transfert effectués dans le cadre du Fonds des subventions et des contributions; la création de quatre catégories de financement; l'élaboration de six objectifs généraux devant orienter l'affectation des subventions et des contributions; et la mise en place d'un cadre visant à déterminer les priorités et à attribuer les ressources. Nous décrivons tour à tour ci-dessous la nature particulière et l'effet prévu de chacune de ces modifications importantes.

2.1.1 Regroupement de 25 fonds divers en un fonds

La création du Fonds a découlé du regroupement de 25 fonds de subventions et contributions discrétionnaires distincts. Dans une grande mesure, ce regroupement représentait l'aboutissement des efforts que le Ministère avait faits pour simplifier la gestion et l'administration des fonds discrétionnaires et pour établir un processus normalisé de surveillance, de planification et d'examen continuel. Ce regroupement constituait une réduction considérable du nombre de fonds distincts disponibles au ministère de la Justice, mais il n'englobe d'aucune façon l'ensemble des activités de financement du Ministère. Plusieurs initiatives spéciales de grande envergure ont été créées, surtout dans le Secteur des politiques (sauf pour le Projet de la justice applicable aux Autochtones) qui fonctionnent actuellement de façon indépendante. Il s'agit, entre autres, des suivantes : Justice applicable aux Autochtones, Victimes d'actes criminels, Pensions alimentaires pour enfants, Armes à feu, Violence familiale, Nunavut et Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime.

2.1.2 Établissement d'un ensemble de modalités unique

Le regroupement des 25 fonds divers en un seul fonds a permis à la Direction générale des programmes d'élaborer un ensemble de modalités unique.⁹ On y énonce clairement l'objet global et les objectifs du nouveau fonds, la nature et l'éventail des catégories de financement disponibles, les personnes et organismes admissibles et les critères auxquels les propositions de financement et les demandeurs et bénéficiaires de fonds doivent se plier.

⁹ Modalités du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice du Canada, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice Canada.

2.1.3 Création de quatre catégories de financement

On a établi quatre catégories de financement pour mieux préciser la nature et l'éventail du soutien financier disponible par l'intermédiaire du Fonds des subventions et des contributions, afin d'aider à guider la mise en œuvre du nouveau fonds. Voici ci-dessous une brève description des quatre catégories de financement, notamment les subventions globales, les subventions annuelles, les contributions annuelles et les contributions de projets.

2.1.3.1 Subventions globales

On a réservé à l'intérieur du Fonds une enveloppe totale de 300 000 \$ par an pour soutenir de petits projets de courte durée. Ces sommes sont destinées à fournir au plus 10 000 \$ pour soutenir des projets individuels relativement petits et plus courts (habituellement un an). Les bénéficiaires de subventions globales sont habituellement des organismes et des personnes dont la réputation est établie et pour lesquels il est facile de régler les questions de reddition de comptes et de contrôle avant l'attribution des fonds. Les subventions globales représentent le plus souvent la plus petite partie des dépenses du Fonds à chaque année.

2.1.3.2 Subventions annuelles

Les subventions annuelles servent, en partie, de financement de base pour des organismes dont les buts et objectifs sont étroitement liés au mandat et aux priorités du Ministère. Un nombre limité d'organismes reçoivent des subventions annuelles pour tenter d'établir et de faciliter une relation de travail ou un partenariat entre le Ministère et l'organisme sur des questions d'intérêt mutuel. Un peu comme les subventions globales, les subventions annuelles représentent une petite partie des sommes versées annuellement par le Fonds des subventions et des contributions.

2.1.3.3 Contributions annuelles

Les contributions sont elles aussi destinées à soutenir et faciliter des partenariats entre le Ministère et des organisations qui ont un intérêt et un enjeu important dans le système de justice. Comme les subventions annuelles, les contributions annuelles servent à bien des égards de financement de base ou de soutien financier. Contrairement aux subventions annuelles toutefois, les contributions annuelles sont réservées aux organismes de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ) qui soutiennent les programmes liés à l'administration de la justice dans les

provinces et les territoires. L'administration des contributions annuelles nécessite une reddition de comptes plus rigoureuse que les subventions. Même si le nombre de contributions annuelles est limité à une organisation désignée par province ou territoire, le montant total attribué représente environ le triple des sommes affectées aux subventions annuelles et globales.

2.1.3.4 Contributions de projets

À ce jour, la plus grande partie des fonds distribués dans le cadre du Fonds des subventions et des contributions a servi à soutenir des projets individuels. On utilise des contributions plutôt que des subventions globales lorsqu'on estime qu'une reddition de comptes et un contrôle plus rigoureux sont nécessaires. La reddition de comptes et le contrôle exigés dans cette catégorie peuvent comprendre un volet d'évaluation, surtout lorsque les fonds doivent servir à tester ou expérimenter un projet innovateur. Le nombre et la valeur des contributions accordées varient d'une année à l'autre et dépendent, en partie, des sommes disponibles.

2.1.4 Objectifs du Fonds

Le regroupement de quelque 130 objectifs des fonds distincts en un ensemble de six objectifs plus pratique s'est révélé l'un des défis les plus importants à relever au cours de la création du Fonds. Dans le processus d'intégration, on a surtout cherché à faire en sorte que l'énoncé des objectifs reflète bien le mandat et l'étendue des priorités du Ministère. Les objectifs ont été définis de façon générale afin qu'ils aient la souplesse nécessaire pour donner suite aux priorités du Ministère :

- améliorer la connaissance, promouvoir les innovations et informer les Canadiens, les Canadiennes et le milieu juridique quant aux domaines de droit public qui relèvent de la compétence fédérale. Mentionnons le droit constitutionnel, le droit international privé et de la Couronne, le droit administratif et public, le droit applicable aux Autochtones et les droits de la personne;
- favoriser l'accès à la justice, le droit à l'égalité et les droits de la personne au Canada en appuyant des consultations, la recherche, des partenariats, la préparation et la diffusion d'information. Promouvoir l'élaboration, l'essai et la mise en œuvre de nouveaux modèles, projets-pilotes et démarches multidisciplinaires et rentables concernant la prestation et l'administration des services d'aide juridique;

- encourager l'élaboration et la mise en œuvre de réformes législatives et socio-juridiques. Appuyer l'élaboration et le lancement d'options novatrices de programme, de nouveaux modes d'approche et de modes d'approche multidisciplinaires, ainsi que de modèles en ce qui concerne le droit pénal et le système de justice applicable aux adolescents. Accentuer la prévention du crime par le développement social et la participation communautaire ainsi que la protection de la société contre la violence, en particulier la violence faite aux femmes et la violence familiale;
- appuyer les efforts d'éducation dans le domaine juridique, promouvoir la recherche expérimentale et innovatrice dans le système judiciaire canadien, ainsi que la conception, l'essai et la mise en œuvre d'idées, d'approches et de modèles novateurs afin d'accroître l'efficacité, l'efficacité et la rentabilité de la prestation des services et des programmes liés au système de justice, tels que la réforme des tribunaux et les mesures visant les pensions alimentaires des enfants;
- encourager l'amélioration de la souplesse, de l'équité, de l'universalité et de l'efficacité du système judiciaire en ce qui a trait à la justice et à son administration, afin de répondre aux besoins et aux aspirations des Autochtones relativement aux modèles appropriés de services de police, de déjudiciarisation, d'élaboration d'options présentencielles, de solutions de rechange aux peines ainsi qu'à l'incarcération, etc.

Objectif opérationnel

- Les priorités et les activités de financement permettront de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre d'approches innovatrices axées sur les domaines prioritaires juridiques et socio-juridiques importants du gouvernement et du Ministère. Cette élaboration et cette mise en œuvre sont considérées comme un investissement de la part du Ministère et appuieront l'innovation et les partenariats. Les priorités et les activités en matière de financement seront établies grâce à un cadre de planification triennal des stratégies et des priorités qui sera approuvé par le Comité de direction du Ministère. Ce cadre sera revu annuellement, fera partie intégrante des modalités du Fonds des subventions et des contributions et sera fourni au Conseil du Trésor au début de chaque exercice.

Nous avons vu dans le cadre d'évaluation que ces objectifs n'étaient pas très clairs. Par conséquent, aux fins de l'évaluation, les six objectifs ont été condensés en trois objectifs définis de façon générale :

- servir de levier stratégique eu égard à la réalisation des objectifs du Ministère, c'est-à-dire :
 - 1) favoriser les partenariats avec les organismes professionnels et les individus dont l'appui

est important à l'atteinte de ces objectifs; 2) financer des projets qui appuient la mise en œuvre de politiques ministérielles;

- encourager l'innovation, l'investissement et l'amélioration au sein du système judiciaire;
- appuyer l'élaboration de politiques et de programmes en fournissant de nouveaux renseignements selon les besoins du Ministère.

2.1.5 Cadre d'établissement des priorités et de planification stratégique

La création du Fonds des subventions et des contributions a incité le Ministère à établir un « cadre de planification des stratégies et des priorités »¹⁰ devant servir à guider l'administration et le contrôle courants du nouveau fonds. Le cadre devait faciliter la mise en place et la gestion du Fonds en créant un processus d'examen normalisé pour garantir que les activités de financement sont ciblées et stratégiques. Le cadre facilitait aussi l'administration du Fonds en précisant les catégories d'activités qui pouvaient être financées dans chacune des quatre nouvelles catégories de financement. Ces catégories ont été ensuite divisées de nouveau en 16 domaines prioritaires. Comme nous l'avons vu plus haut, le cadre a été établi en guise de plan triennal devant faire l'objet d'une révision annuelle.

2.2 Processus de demande

La Direction générale des programmes gère le Fonds des subventions et contributions qui dispose d'une enveloppe annuelle de 3,5 millions de dollars.¹¹ Les modalités du Fonds des subventions et contributions¹² décrivent les objectifs et les critères de financement applicables aux quatre catégories de financement. Parmi les critères stipulés pour chaque catégorie de financement, mentionnons : la nature du financement disponible (c.-à-d. ponctuel par opposition à annuel ou de base); le montant disponible (on n'a fixé un plafond quant au montant disponible à l'intérieur du Fonds et par projet que pour les subventions globales); la nature de l'activité à financer; et l'éventail des personnes et organisations admissibles.

Le processus de demande est le même pour les quatre catégories de financement et les demandes doivent comprendre les éléments suivants :

¹⁰ Cadre de planification des stratégies et des priorités, Fonds des subventions et des contributions, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice du Canada.

¹¹ De cette somme, environ 600 000 \$ sont réservés à l'Initiative de lutte contre la violence familiale et 113 000 \$ au Nunavut.

¹² Modalités du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice du Canada, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice Canada.

- coordonnées de la personne-ressource et adresse postale;
- renseignements généraux sur l'organisation, son mandat et ses sources de revenu;
- plans stratégiques annuels et activités proposées pour l'exercice en cours;
- description des besoins ou des problèmes que le projet doit régler et effets escomptés;
- description de tout soutien financier déjà reçu du Ministère;
- proposition de financement détaillée incluant le budget du projet;
- calendrier et plan de travail proposés;
- indication du soutien dont le projet jouit dans la communauté;
- possibilité de viabilité du projet au terme de la période de financement;
- plan d'évaluation du projet;
- nature des résultats attendus et plan de diffusion;
- description des activités de suivi;
- déclaration de tout conflit d'intérêt prévisible;
- indication de la façon dont le bénéficiaire reconnaîtra le soutien financier du Ministère.

De nombreuses exigences additionnelles s'appliquent compte tenu du montant et de la nature à plus long terme du financement accordé aux bénéficiaires de subventions et contributions annuelles et de contributions de projets. En particulier, on demande aux bénéficiaires de financement annuel, qu'il s'agisse de subventions ou de contributions, de fournir des renseignements beaucoup plus complets en guise de reddition de comptes plus rigoureuse. Par exemple, les bénéficiaires de *subventions annuelles* doivent aussi fournir des rapports de vérification pour l'année d'activité précédente de l'organisme, des preuves suffisantes de leur capacité à respecter les objectifs et les exigences du Fonds en matière de rapports financiers et indiquer plus clairement leur capacité et leur volonté de discuter avec le Ministère de « questions d'intérêt mutuel ». De même, les organismes de VIJ bénéficiant de contributions annuelles doivent aussi fournir des preuves de leur « capacité à rendre des comptes en matière financière » plutôt qu'un rapport de vérification. Au-delà des exigences applicables aux demandes de base, les demandeurs de contributions de projets doivent aussi prouver leur capacité à réaliser les objectifs de leurs projets et à satisfaire aux exigences financières du Fonds.

Contrairement à certains programmes de financement fédéraux, le Fonds des subventions et des contributions ne fonctionne pas par appel de propositions. Le processus d'examen et de sélection est guidé par le Cadre d'établissement de priorités et de planification stratégique¹³ triennal du Fonds et repose, en partie, sur les demandes présentées par des particuliers et des organismes

¹³ Modalités du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice du Canada, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice Canada.

intéressés. Les consultations tenues avec les secteurs compétents au sein du Ministère et, s'il ya lieu, d'autres ministères fédéraux ou provinciaux/territoriaux ou d'autres organismes publics ou privés afin de préciser les besoins et les priorités que les propositions de projets soumises peuvent aborder permettent aussi d'orienter le processus d'examen et de sélection des propositions. Lors de l'étude des propositions, le Ministère tient toutefois compte des facteurs suivants :

- la mesure dans laquelle le projet respecte et est susceptible de servir directement les priorités en vigueur du gouvernement et du Ministère;
- le financement demandé;
- la possibilité d'un déficit ou d'un surplus budgétaire à la fin du projet;
- la nature et le niveau de soutien et d'engagement du demandeur, d'organismes ou de partenaires locaux et des administrations provinciales, territoriales et nationales;
- la nature innovatrice du projet, ainsi que sa rentabilité potentielle et son applicabilité à d'autres administrations;
- la capacité du demandeur d'exécuter les activités en respectant le calendrier et le budget prévus;
- la nature et l'ampleur du financement antérieur fourni par le Ministère et la mesure dans laquelle le bénéficiaire avait tenu ses engagements financiers;
- le fait que le Ministère ne finance pas plus de deux projets simultanés;
- la façon dont le projet sera élaboré, mis en œuvre et surveillé ainsi que la possibilité d'obtenir de l'information sur le projet et l'organisme ou de les évaluer;
- la reconnaissance publique de la contribution du Ministère par le bénéficiaire;
- la possibilité de faire avancer la base de connaissances, le programme législatif et l'élaboration de politiques et de programmes du gouvernement et du Ministère;
- le respect du cadre constitutionnel;
- la nature et l'étendue du rapport sur l'activité;
- la viabilité prévue du projet et son incidence sur le système judiciaire et sur les Canadiens;
- la nature de la composante d'évaluation du projet.

À l'exception des subventions annuelles et d'un maximum de 10 000 \$ pouvant être accordés aux bénéficiaires de subventions globales, aucun montant maximum ne limite les contributions éventuelles. Peu de restrictions visent le soutien financier accordé par le Fonds des subventions et des contributions du Ministère, mais des lignes directrices claires relatives à la période de financement maximale sont prévues dans les modalités du Fonds. Sauf pour les subventions et les contributions annuelles, des limites s'appliquent au nombre d'années successives où une subvention ou une contribution peut être accordée au même organisme pour un projet similaire.

Par exemple, on ne peut verser des subventions ou des contributions à des administrations provinciales ou territoriales au-delà de cinq ans. Pour les subventions globales et toutes les autres contributions, la période de financement maximale est fixée à trois ans.

2.2.1 Nombre de demandeurs et de récipiendaires de fonds par année

Le table 2.1 donne un aperçu des propositions de projets reçues et financées par le Fonds des subventions et des contributions entre les exercices 1996-1997 et 2000-2001. Les données de ces exercices montrent que :

- le nombre total de demandes varie d'une année à l'autre, atteignant un sommet de 285 en 1996-1997 et aussi peu que 156 dans le plus récent exercice;
- le nombre total de propositions approuvées a varié de la même façon, d'un sommet de 150 en 1996-1997 à aussi peu que 88 dans le plus récent exercice;
- sauf pour les exercices 1996-1997 et 1997-1998, le nombre de demandeurs et de bénéficiaires a diminué d'un exercice à l'autre;
- le pourcentage de demandeurs ayant obtenu des fonds demeure relativement stable d'une année à l'autre, tournant autour de 50 à 56 %, sauf en 1999-2000 où près des trois quarts des propositions ont été approuvées. Cette proportion plus élevée dénote une baisse importante du nombre de demandeurs et une baisse moins importante du nombre de bénéficiaires, plutôt qu'un changement important touchant la politique ou les niveaux de ressources.

TABLEAU 2.1
Demandeurs et bénéficiaires du Fonds des subventions et des contributions selon l'année^{14 15}
(1996-1997 à 2000-2001¹⁶**)**

Exercice	Nombre total de demandeurs	Nombre total de bénéficiaires ¹⁷	% des projets financés
1996-1997	285	150	53 %
1997-1998	287	142	50 %
1998-1999	231	126	55 %
1999-2000	160	115	72 %
2000-2001	156	88	56 %

2.2.2 Nombre de demandeurs et de bénéficiaires de fonds selon la catégorie de financement et l'exercice

Le tableau 2.2 fournit une ventilation plus approfondie du nombre de demandeurs et de bénéficiaires de fonds selon la catégorie de financement et l'exercice. Les données relatives aux exercices financiers révèlent que :

- la plupart des demandeurs et des bénéficiaires se retrouvent dans la catégorie des contributions de projets, puis des subventions globales. Le nombre de subventions globales accordées est peut-être tributaire du montant maximal alloué (plafond de 300 000 \$) dans cette catégorie de financement;
- le nombre total de demandeurs et de bénéficiaires de fonds a varié d'un exercice à l'autre (par exemple dans les subventions annuelles) ou est resté relativement constant (par exemple subventions et contributions annuelles, mais le nombre de demandeurs et de bénéficiaires de fonds a nettement diminué dans chaque exercice pour les contributions de projets;
- le nombre total de subventions annuelles est demeuré stable d'un exercice à l'autre, tandis que dix bénéficiaires ont reçu un financement permanent.

¹⁴ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre de propositions reçues entre le 1^{er} avril 1996 et le 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

¹⁵ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre des projets financés entre 1996-1997 et 2000-2001, au 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

¹⁶ Les chiffres relatifs à l'exercice 2000-2001 dans tous les tableaux représentent les propositions reçues et approuvées jusqu'au 22 janvier 2001.

¹⁷ Les chiffres relatifs aux projets financés dans tous les tableaux comprennent les propositions reçues dans les années antérieures et les projets pluriannuels financés.

TABLEAU 2.2
Demandeurs et bénéficiaires du Fonds des subventions et des contributions^{18 19}
selon la catégorie de financement et l'exercice
(1996-1997 à 2000-2001)

	Subventions globales		Subventions annuelles		Contributions annuelles (VIJ)		Contributions de projets	
	Demandes	Accordées	Demandes	Accordées	Demandes	Accordées	Demandes	Accordées
1996-1997	33	29	10	10	12	12	230	99
1997-1998	44	44	10	10	12	12	223	76
1998-1999	65	40	10	10	12	12	114	64
1999-2000	33	26	10	10	12	12	104	67
2000-2001	43	28	10	10	12	10*	91	40
Total	216	167	10	10	12	12 (10)	762	346

*Le nombre de projets de VIJ financés en 2000-2001 a diminué parce que la VIJ dans les territoires est maintenant financée dans le cadre des accords relatifs à l'accès à la justice.

La répartition des projets financés selon la catégorie de financement reflète jusqu'à un certain point les sommes allouées par année à chaque catégorie. On trouvera ci-dessous dans le tableau 2.3 un aperçu de l'affectation des fonds dans les quatre catégories de financement et pour chacun des cinq exercices étudiés dans la présente évaluation. Les données relatives aux exercices et aux catégories de financement révèlent que :

- l'enveloppe globale disponible dans le Fonds est demeurée relativement stable jusqu'à l'exercice le plus récent (2000-2001) où l'enveloppe totale disponible a diminué d'environ 500 000 \$, soit 12 %;
- la répartition des fonds dans les quatre catégories de financement est aussi demeurée relativement stable, le pourcentage le plus élevé (55 %) étant affecté aux Contributions de projet, environ 26 % aux Contributions annuelles, 14 % aux Subventions annuelles et le plus faible pourcentage (environ 5 %) aux Subventions globales.

¹⁸ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre de propositions reçues entre le 1^{er} avril 1996 et le 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

¹⁹ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre des projets financés entre 1996-1997 et 2000-2001, au 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

TABLEAU 2.3
Affectation du Fonds des subventions et des contributions²⁰
Selon la catégorie de financement et l'exercice
(1996-1997 à 2000-2001)

Exercice	Subventions annuelles (%*)	Subventions globales	Contributions annuelles	Contributions de projets	TOTAL
1996-1997	608 746 \$ (14 %)	164 435 \$ (4 %)	1 166 327 \$ (26 %)	2 571 378 \$ (57 %)	4 510 886 \$
1997-1998	648 084 \$ (15 %)	300 000 \$ (7 %)	1 157 943 \$ (26 %)	2 331 258 \$ (53 %)	4 437 285 \$
1998-1999	640 371 \$ (14 %)	300 000 \$ (7 %)	1 160 884 \$ (26 %)	2 360 738 \$ (53 %)	4 461 993 \$
1999-2000	640 371 \$ (14 %)	159 942 \$ (4 %)	1 170 715 \$ (26 %)	2 479 342 \$ (56 %)	4 450 370 \$
2000-2001	640 358 \$ (16 %)	196 485 \$ (5 %)	715 000 \$ (18 %)	2 528 226 \$ (62 %)	4 080 069 \$

*Pourcentage de l'enveloppe totale disponible dans le Fonds par année.

2.2.3 Nombre de projets financés selon la priorité et l'exercice

L'une des principales raisons pour laquelle on a créé le Fonds était d'établir des liens plus étroits avec les politiques et les priorités existantes et nouvelles du ministère de la Justice. Le tableau 2.4 montre le nombre de projets financés selon la priorité et l'exercice et donne lieu à plusieurs constatations :

- le nombre et l'étendue des domaines prioritaires utilisés par le Fonds pour choisir et classer les projets financés ont nettement diminué dans l'exercice 1998-1999. Les principaux domaines prioritaires de financement au cours des trois derniers exercices du Fonds comprennent : l'égalité, la diversité et l'accès à la justice; la conception du système de justice; et la réforme des principes de détermination de la peine et du système correctionnel;
- les domaines prioritaires régulièrement employés (dans les cinq exercices) pour guider le processus de sélection et de classement du financement comprennent : la violence familiale, les victimes d'actes criminels et la justice pour les jeunes. Les deux dernières initiatives sont nées du Fonds des subventions et des contributions;
- peu importe le nombre et l'étendue des domaines prioritaires utilisés dans le processus de sélection des propositions, la catégorie « autres » a été utilisée dans chaque exercice, sauf l'exercice le plus récent, en 2000-2001. Un nombre plus élevé de projets financés (15 sur 142) ont été classés dans la catégorie « autres » dans la période de financement 1997-1998.

²⁰ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre des projets financés entre 1996-1997 et 2000-2001, au 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

TABLEAU 2.4
Nombre de projets financés selon la priorité et l'exercice²¹
(1996-1997 à 2000-2001)

Priorité	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001
Justice applicable aux Autochtones	3 (2 %)	4 (3 %)	-	-	-
Accès à la justice	13 (9 %)	14 (10 %)	-	-	1 (1 %)
Règlement des conflits	1 (<1 %)	5 (4 %)	-	-	-
Pensions alimentaires pour enfants	17 (11 %)	-	-	-	-
Prévention du crime	30 (20 %)	26 (18 %)	-	-	-
Réforme du droit pénal	8 (5 %)	8 (6 %)	-	-	-
Égalité, diversité et accès à la justice	-	-	30 (24 %)	29 (25 %)	20 (23 %)
Droit familial	12 (8 %)	-	-	-	-
Violence familiale	12 (8 %)	12 (8 %)	8 (6 %)	9 (8 %)	6 (7 %)
Égalité entre les sexes	-	1 (<1 %)	-	-	-
Droits de la personne	3 (2 %)	4 (3 %)	-	-	-
Conduite avec facultés affaiblies	1 (<1 %)	1 (<1 %)	-	-	-
Formation des juges	5 (3 %)	6 (4 %)	-	1 (<1 %)	-
Conception du système de justice	-	-	40 (32 %)	38 (33 %)	27 (31 %)
Aide juridique	1 (<1 %)	1 (<1 %)	1 (<1 %)	1 (<1 %)	1 (<1 %)
Études de droit pour les Autochtones	1 (<1 %)	2 (1 %)	1 (<1 %)	1 (<1 %)	1 (1 %)
Assistance parajudiciaire aux Autochtones	6 (4 %)	-	-	-	-
Autres	3 (2 %)	15 (11 %)	1 (<1 %)	2 (2 %)	-
Partenariats	5 (3 %)	3 (2 %)	-	-	-
Partenariats – internationaux	5 (5 %)	5 (4 %)	-	-	-
Droit public	8 (5 %)	8 (6 %)	-	-	-
VII	12 (8 %)	12 (8 %)	13 (10 %)	14 (12 %)	18 (20 %)
VII – violence familiale	-	-	6 (5 %)	15 (13 %)	2 (2 %)
Détermination de la peine et système correctionnel	1 (<1 %)	3 (2 %)	7 (6 %)	4 (4 %)	-
Victimes d'actes criminels	1 (<1 %)	2 (1 %)	3 (2 %)	2 (2 %)*	12 (14 %)*
Justice pour les jeunes	2 (1 %)	9 (6 %)	18 (14 %)	1 (<1 %)	1 (1 %)
TOTAL	150 (100 %)	142 (100 %)	126 (100 %)	115 (100 %)	88 (100 %)

* Cela comprend les projets reportés des années précédentes et avant le lancement de l'Initiative relative aux victimes d'actes criminels.

²¹ Rapport de données du Système de contrôle des projets – Liste du nombre des projets financés entre 1996-1997 et 2000-2001, au 22 janvier 2001, Fonds des subventions et des contributions, ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

Il est important de signaler que la réduction du nombre de domaines prioritaires soutenus par le Fonds n'implique pas forcément que les projets financés lorsque les domaines prioritaires étaient plus nombreux ne sont plus financés. Quelques projets peuvent avoir été reclassés dans les autres domaines prioritaires. Par exemple, le projet financé auparavant sous la priorité « conduite avec facultés affaiblies » continue d'être financé, mais sous la priorité « conception du système de justice ».

2.3 Évaluations, études et consultations antérieures

La présente évaluation constitue l'un des nombreux examens dont le Fonds des subventions et des contributions a fait l'objet, à la fois avant sa création et après pour en assurer le développement et le succès continu. Nous avons analysé plusieurs rapports importants issus de ces examens et consultations aux fins de la présente évaluation.²²

Ces rapports découlent tant de travaux internes que d'évaluations extérieures exécutés par des tiers visant les programmes de subventions et de contributions du Ministère en général et le Fonds des subventions et des contributions en particulier. Les évaluations se concentrant sur le Fonds portaient surtout sur les priorités, l'amélioration du programme, le processus de financement et certaines subventions annuelles. Les autres rapports concernent le financement discrétionnaire du Ministère en général et comprennent des vérifications internes et des évaluations de la gestion du risque, une évaluation de certains fonds et un examen des activités de coordination. Ces rapports fournissent des renseignements importants sur le contexte dans lequel le Fonds a été créé et fonctionne depuis et ils offrent un éclairage essentiel sur les facteurs susceptibles de déterminer s'il demeure toujours pertinent et efficace.

Plusieurs autres évaluations et études tout aussi importantes ont été menées après la création du Fonds des subventions et des contributions. Une fois encore, ces évaluations (tant internes qu'extérieures) visaient surtout à faire ressortir les domaines à améliorer. Ces études ont invariablement fait état de quelques préoccupations : les communications inefficaces au sein et à l'extérieur du Ministère par rapport aux activités de financement et à leurs résultats; les processus de demande et d'examen problématiques qui suscitent de nombreux problèmes pour les gestionnaires du Fonds, tant pour ce qui concerne leur capacité de gérer efficacement le Fonds et de garantir et mettre en valeur ses effets; et le manque de données sur les résultats pour guider les décisions subséquentes relatives au financement et l'établissement de priorités. Les recommandations issues de ces rapports comprenaient souvent : réduire le nombre de priorités et

²² L'annexe C renferme un résumé détaillé des constatations de ces études.

d'objectifs du Fonds afin d'améliorer la prise de décisions stratégiques en matière de financement et les résultats des projets; créer un processus de demande plus dynamique et stratégique lié à un ensemble de priorités particulier et aux nouvelles questions d'orientation; et établir des mécanismes plus structurés pour déterminer et communiquer les priorités et les résultats du financement au Ministère, plus particulièrement entre les secteurs des politiques et des programmes.

2.4 Résumé

Le Fonds dispose actuellement d'un budget annuel d'environ 3,5 millions de dollars. L'enveloppe disponible est répartie entre quatre catégories de financement, dont plus de la moitié va aux contributions de projets. Un montant fixe est attribué à chaque année à des projets annualisés (subventions et contributions annuelles) et une partie beaucoup plus petite aux subventions globales. Cette dernière catégorie de financement est la seule où l'on fixe un plafond global pour l'année et un niveau de financement maximal par projet par année. En général, le Fonds accorde un soutien financier à un peu plus de la moitié des demandeurs de fonds à chaque année et parmi les domaines prioritaires de financement. Le budget du Fonds était largement réparti entre 25 priorités de financement en 1996-1997, mais le même budget a été utilisé plus récemment pour soutenir des projets dans six principaux domaines prioritaires. Il est intéressant de noter que la stratégie d'investissement que le Fonds appliquait au départ semblait intimement lié à des domaines prioritaires qui sont devenus par la suite des « initiatives spéciales ».

Avant la mise en place du Fonds, on a mené trois études clés afin de déterminer les forces et les faiblesses du programme et recommander des améliorations. Parmi les grandes constatations, mentionnons le besoin : d'établir un processus ministériel pour arrêter les priorités de financement, lesquelles serviraient ensuite à réduire le nombre de fonds et de priorités des fonds; de simplifier la gestion et l'administration des fonds discrétionnaires; de favoriser et d'améliorer la coordination interne entre les programmes de financement discrétionnaires du Ministère; et d'établir et de mettre en œuvre des outils et des processus pour produire et diffuser efficacement de l'information sur les résultats.

3. CONCEPTION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME

Pour bien comprendre la «réussite» du Fonds, il faut évaluer plus en détail le contexte dans lequel il fonctionne, notamment : la création d'autres initiatives de financement du Ministère; l'effet de la division du Fonds en quatre mécanismes de financement; le processus de demande et d'examen des propositions du Fonds; et la nature et l'étendue de l'aide fournie par le Fonds. Voici une analyse sommaire de chacune de ces questions relatives à la conception et à l'exécution du programme.

3.1 Décentralisation du financement par subventions et contributions au Ministère

Avant 1995, la Direction générale des programmes gérait les programmes de paiement des transferts pour le ministère de la Justice. Une nouvelle tendance se dessinait à peu près à l'époque du regroupement des nombreux fonds en un fonds unique. En commençant par l'Initiative sur les pensions alimentaires pour enfants, on a créé de nombreuses initiatives spéciales, en grande partie dans le Secteur des politiques du ministère de la Justice. Ces groupes ont été mis en place suivant le «modèle d'équipe» et ils géraient leurs propres paiements de transfert à l'appui de leurs programmes et politiques respectifs. Nous avons évalué ici la mesure dans laquelle ces modifications ont eu un effet quantifiable sur la «réussite» générale du Fonds des subventions et des contributions. Outre les quelques avantages que le Fonds a tirés de la création des initiatives spéciales, les constatations révèlent aussi les nombreux défis auxquels le Fonds fait face.

Entre autres raisons derrière la décision de créer le Fonds, on souhaitait jouir d'une plus grande latitude, surtout quant au choix de ce qui pouvait être financé et à quel moment. On voulait aussi réduire les frais généraux et alléger les démarches en simplifiant la gestion et l'administration des subventions et des contributions du Ministère tout en cherchant un équilibre entre les demandes de financement contradictoires au sein du Ministère. L'examen des documents et les entrevues auprès d'informateurs clés ont révélé que le regroupement avait effectivement eu pour effet d'améliorer la souplesse des processus administratifs et des possibilités de financement.

Selon les répondants du Ministère, la liste très longue des priorités du Fonds était l'une des difficultés fondamentales. L'absence présumée d'orientation ou de « spécialisation » du Fonds peut avoir contribué à l'impression croissante que le Fonds était l'endroit où s'adresser pour financer des projets qui ne correspondaient pas vraiment aux paramètres de financement des autres initiatives spéciales du Ministère. En retour, cela peut aussi avoir contribué à rendre le Fonds vulnérable aux pressions pour qu'il appuie des projets mal adaptés et souvent très onéreux ce qui, en retour, a pu miner la gestion et l'administration mêmes du Fonds.

Le regroupement du Fonds des subventions et des contributions du Ministère semble avoir eu des effets positifs et négatifs sur la réussite globale du Fonds, mais on a aussi décrit la création d'initiatives spéciales comme une épée à deux tranchants. L'une des conséquences les plus souvent liées à la décentralisation est la croyance que l'élimination des domaines prioritaires couverts par les initiatives spéciales permettrait de clarifier l'orientation et les priorités du Fonds. D'autres effets positifs liés à la décentralisation comprennent la possibilité du Fonds de capitaliser sur l'exigence intégrée de s'associer et de travailler avec des initiatives spéciales pour coordonner les activités et, compte tenu du nombre réduit de demandes de financement, d'utiliser plus efficacement les ressources limitées.

Quelques inconvénients de la décentralisation l'ont malheureusement emporté sur les avantages. Par exemple, quelques répondants craignent que la décentralisation ait causé ou est susceptible de causer une certaine confusion chez les organismes non gouvernementaux et d'autres demandeurs de fonds quant au programme de financement auquel s'adresser afin d'obtenir un soutien pour leur projet. De plus, de nombreux informateurs clés ont souligné que la décentralisation avait réduit la visibilité du Fonds parce qu'on accordait plus d'attention aux domaines prioritaires particuliers soutenus dans les initiatives spéciales, d'où un rôle diminué pour le Fonds au sein du ministère de la Justice. Les réponses des récipiendaires de fonds le corroborent puisqu'ils ont dit être « tombés » sur le Fonds, dont ils ne connaissaient relativement pas l'existence.

Dans l'ensemble, si la création du Fonds semble avoir contribué à assouplir et simplifier l'administration de ces fonds, elle a engendré de nombreuses difficultés nouvelles. Tout particulièrement, mentionnons un ensemble de priorités de financement très général et une vulnérabilité accrue aux pressions relatives au financement. De même, si la décentralisation a pu avoir de nombreux effets positifs sur la réussite du Fonds, le processus peut avoir servi à accroître la visibilité et, partant, la réussite potentielle des initiatives spéciales tout en réduisant le rôle et la visibilité globales du Fonds au sein du Ministère.

3.2 Les quatre mécanismes de financement

Lors de la création du Fonds, on a établi quatre catégories de financement particulières surtout pour améliorer l'efficacité du processus de financement. Les avantages généraux de ces quatre catégories étaient liés à l'administration des ressources. Par exemple, comme des parties du Fonds étaient affectées aux subventions et aux contributions annuelles, la direction et le personnel savaient ce qu'on dépenserait à chaque année. De même, la fonction simplifiée a permis à la direction de redistribuer des ressources d'une catégorie de financement à une autre et de déléguer des pouvoirs de signer à d'autres personnes au sein du Ministère que le ministre. En outre, la création de ces catégories de financement a élargi l'éventail des projets admissibles au soutien financier et des façons de les financer. Par exemple, les subventions globales permettent de distribuer des fonds limités en exigeant peu en fait de reddition de comptes, tandis que les subventions et les contributions annuelles imposent des pratiques administratives et comptables plus rigoureuses aux bénéficiaires qui demandent un financement de base ou un soutien plus important.

L'évaluation a révélé de nombreux inconvénients découlant de la création de ces catégories. Il est particulièrement préoccupant de constater que les répondants jugeaient « non équitable » la mise en œuvre des diverses catégories de financement et l'effet négatif qu'une catégorie pouvait avoir sur l'utilisation efficace et les effets potentiels d'une autre catégorie. En particulier, on considère que les subventions annuelles ont eu un effet plus négatif sur les autres catégories de financement et surtout sur les subventions globales. Les répondants ont mentionné que les subventions et contributions annuelles ont permis à la direction et au personnel du Fonds de mieux prévoir les sommes qui seraient disponibles au début de chaque exercice, mais on croyait que ces mêmes catégories limitaient la capacité du Fonds de réagir aux nouvelles politiques ou priorités du Ministère. De même, la souplesse administrative était nettement plus grande depuis le regroupement, mais il était tout aussi déconcertant de constater qu'avec le temps, les modalités uniformisées applicables aux catégories de financement pouvaient réduire cette souplesse.

Les constatations dénotent les réactions mitigées sur ce point. La plupart des répondants ont pu énumérer facilement les avantages et les inconvénients liés à la création des quatre catégories de financement. On trouve quelques inconvénients à chaque catégorie de financement. Par exemple, on estime que le plafond de 10 000 \$ imposé aux subventions globales est trop bas pour qu'on puisse appuyer des projets utiles. On considère que les contributions annuelles imposent des exigences trop compliquées en fait de responsabilisation et trop lourdes en fait d'établissement de rapports et d'écriture pour respecter les conditions des modalités de financement. Ces deux

points avaient été soulevés dans des études et évaluations antérieures du Fonds.²³ Enfin, même si la catégorie des subventions annuelles est établie comme une catégorie distincte disposant d'une enveloppe distincte, on a encore l'impression qu'elle accapare une trop grande partie des fonds disponibles dans un programme de financement déjà limité.

Les répondants ont fait de nombreuses suggestions quant à la façon de corriger quelques-uns des inconvénients mentionnés. Entre autres, on propose de décrire plus clairement le genre de projets plus susceptibles de produire des résultats plus probants dans chaque catégorie de financement. Malheureusement, la présente évaluation n'a pu déterminer les catégories de financement ou d'activités les plus susceptibles de produire les meilleurs résultats. Par ailleurs, même si les plus grandes préoccupations concernaient les subventions annuelles, on a fait quelques suggestions pour élargir cette catégorie de financement afin d'inclure la VIJ. Enfin, des répondants ont recommandé de créer un processus d'examen annuel des projets obtenant un financement de base (subventions et contributions annuelles). Une fois encore, ces points avaient été soulevés dans des études et évaluations antérieures.^{24 25}

3.3 Évaluation des catégories de financement

En plus d'évaluer les effets présumés de la création de quatre catégories de financement distinctes, nous avons examiné de façon indépendante chaque catégorie de financement pour examiner de plus près la contribution particulière de chacune à la « réussite » globale du Fonds. Les sondages auprès des bénéficiaires de fonds ne nous ont pas éclairés beaucoup sur les différences entre les catégories de financement, à cause du nombre limité et variable de répondants par catégorie, mais les entrevues réalisées auprès de membres de la direction et du personnel du Fonds ont fait ressortir de nombreux points à un niveau plus élevé. Le tableau 3.1 résume l'évaluation des quatre catégories de financement en fonction de plusieurs considérations, notamment : la contribution aux buts et objectifs généraux du Fonds; la satisfaction relative au niveau de financement; la qualité des résultats; la facilité d'administration; et la satisfaction relative aux exigences de reddition de comptes. Nous avons demandé aux répondants d'évaluer les quatre mécanismes de financement sur chaque critère

²³ Haug & Associates Management Consultants (1998). *Study of the Funding Process: Grants and Contributions Fund*. Ministère de la Justice du Canada.

²⁴ The Flett Consulting Group Inc. (2000). *Report on a Review of Selected Annual Grants in Justice Canada's Grants & Contributions Fund*. Préparé pour la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes, ministère de la Justice du Canada.

²⁵ Évaluation de quelques fonds de subventions et contributions discrétionnaires. Division de l'évaluation des programmes, ministère de la Justice du Canada, 1994.

d'évaluation au moyen d'une échelle de 1 à 7, où 1 = « médiocre », 4 = « bon » et 7 = « excellent ».

Le tableau 3.1 révèle que :

- dans l'ensemble, les contributions de projets semblent la source des meilleurs résultats pour le Fonds, se classant en première place sur quatre des cinq facteurs d'évaluation;
- les notes élevées accordées aux contributions de projets et, dans une certaine mesure, aux contributions annuelles, semblent corrélées. Plus particulièrement, des facteurs comme le niveau de responsabilisation et la qualité des résultats semblent corrélées positivement avec des notes globales plus élevées quant à la contribution aux buts et objectifs du Fonds;
- le niveau de responsabilisation et la qualité des résultats semblent toutefois corrélées négativement avec la « facilité d'administration »;
- les subventions globales et annuelles ont obtenu des notes élevées quant à la facilité d'administration, mais ces deux catégories de financement ont obtenu des notes beaucoup plus basses sur tous les autres facteurs d'évaluation.

TABLEAU 3.1
Évaluation des quatre catégories de financement

Critères d'évaluation	Subventions globales	Subventions annuelles	Contributions annuelles	Contributions de projets
Contribution aux buts et objectifs du Fonds	4.5*	4.8	5.9	5.4
Niveaux de financement	3.3	4.0	3.4	4.5
Qualité des documents à produire	4.1	3.1	5.4	5.0
Facilité d'administration	6.2	6.6	3.6	3.7
Niveau de responsabilisation	3.7	3.4	4.8	5.9

*Note moyenne accordée dans tous les groupes de répondants

3.4 Le processus de demande et de financement

Une autre partie de l'évaluation touchant le volet de conception et d'exécution du Fonds s'intéressait à la mesure dans laquelle les personnes associées au Fonds (notamment des demandeurs et les bénéficiaires de fonds, les partenaires financiers et les membres de la direction et du personnel du Fonds) étaient satisfaites du processus de demande et de financement. Le tableau 3.2 fournit ci-dessous les notes moyennes que chaque groupe de répondants a accordées aux composantes globales et individuelles du processus de demande et de financement pour le

Fonds des subventions et des contributions. Nous avons demandé aux répondants de donner leur évaluation sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « médiocre », 4 = « moyen » et 7 = « excellent ».

Les résultats présentés dans le tableau 3.2 montrent que les demandeurs de fonds sont plus susceptibles d'accorder la note la plus basse sur chaque élément d'évaluation et les bénéficiaires de fonds, la note la plus élevée. D'autres observations comprennent :

TABLEAU 3.2
Évaluation du processus de demande et de financement

Critères d'évaluation	Demandeurs de fonds	Bénéficiaires de fonds	Partenaires financiers	Direction et personnel
Évaluation globale	3.8	5.1	5.5	4.4
Niveau de détail du Guide de demande	4.5	5.5	4.7	4.6
Effort nécessaire pour remplir la demande	4.5	4.8	4.2	4.0
Clarté des exigences applicables aux demandes de financement	4.0	5.2	5.2	4.7
Clarté des exigences une fois le financement obtenu	-	5.5	5.4	4.8
Rapidité de la réponse à la demande	4.0	5.4	4.5	4.7
Surveillance et suivi du projet	-	5.2	4.7	3.9
Rétroaction sur les rapports/produits des projets livrés	-	4.7	5.6	2.3

- des notes nettement plus basses, accordées par la direction et le personnel en particulier mais corroborées par au moins un autre groupe de répondants, quant à la nature et au niveau de surveillance et de suivi des projets après leur mise en œuvre et à la rétroaction sur les rapports ou les produits des projets;
- sauf la note plus élevée accordée par les demandeurs de fonds, des notes systématiquement plus faibles accordées pour « l'effort nécessaire pour remplir la demande » par les trois autres groupes de répondants.

En plus d'évaluer le processus de demande et d'examen global, les demandeurs de fonds devaient aussi fournir une certaine rétroaction sur la mesure dans laquelle ces processus étaient *clairs*. Nous voulions ainsi déterminer avec plus de précision si un aspect quelconque de ces processus pouvait expliquer leur incapacité à obtenir un financement ou pourrait être amélioré pour augmenter les chances de leurs futures demandes de soutien. Il est important de souligner ici que cet échantillon ne comprend que les demandeurs de fonds non annuels (c.-à-d. les subventions globales et les contributions de projets). Nous avons demandé aux demandeurs de fonds d'évaluer la mesure dans laquelle des aspects des processus de demande de fonds, d'examen des propositions et d'approbation du financement sont clairs sur une échelle de 1 à 7,

où 1 = « pas du tout », 4 = « assez » et 7 = « dans une grande mesure ». Le tableau 3.3 présente la moyenne globale des réponses et la réponse moyenne selon le groupe de répondants.

TABLEAU 3.3
Clarté des processus de demande de fonds et d'examen et d'approbation des propositions

Processus de demande, d'examen et d'approbation	Moyenne globale	Demandeurs de subventions globales	Demandeurs de contributions de projets
Nature des projets admissibles à un soutien financier	4.2	5.3	4.0
Montant pouvant être demandé	4.0	3.0	4.1
Nature du financement (c.-à-d. autre qu'un financement de base) pouvant être demandé	4.0	5.3	3.8
Éventail des catégories de financement disponibles	3.8	3.8	3.8
Exigences relatives aux partenaires	3.5	3.0	3.5
Décisions concernant la demande de fonds	3.5	5.8	3.2

Les résultats révèlent une certaine disparité quant à la clarté des processus de demande, d'examen et d'approbation du Fonds selon la nature de la demande de fonds. Par exemple, il semble que les demandeurs de subventions globales comprennent plus clairement la nature des projets admissibles à un soutien financier, la nature du financement (la catégorie et non le montant) pouvant être demandé et les décisions concernant leur demande de fonds. Ces constatations ne sont pas complètement surprenantes, mais il est intéressant de noter que les demandeurs de subventions globales sont moins sûrs du montant qu'ils peuvent demander même si cette catégorie est la seule où l'on applique un plafond au montant disponible par projet. Il n'est pas étonnant que les demandeurs de contributions de projets soient plus au courant de l'exigence relative aux partenaires que les demandeurs de subventions globales (les projets de contributions sont plus susceptibles de nécessiter des partenaires en fonction des activités à exécuter).

On a demandé aux répondants de suggérer des façons de rendre les processus de demande et d'approbation plus clairs. Pour la plupart des demandeurs, le point nécessitant le plus d'attention est la présentation plus claire des conditions de financement dans les documents de demande : « La terminologie doit être plus claire... », « Les documents pourraient être en ligne... beaucoup de détails... rendre l'information disponible. » En deuxième, les demandeurs ont parlé de la nécessité de réponses plus claires ou plus complètes aux demandes de renseignements adressées au Fonds et à son personnel pour remplir la demande : « Le consultant ne connaissait pas en détail la marche à suivre », « L'interprétation de ce qui pouvait être financé variait d'une personne à l'autre au Fonds de subventions et de contributions ». Plusieurs autres observations formulées par les demandeurs recommandaient de donner à ces derniers la possibilité de mettre au point leur demande ou d'en présenter une nouvelle version avant qu'on leur refuse catégoriquement un soutien financier. Quelques répondants ont aussi réclamé un site Web renfermant des modèles de demande. Nous avons sollicité des observations plus générales sur les

« obstacles » que les demandeurs ont rencontrés lorsqu'ils ont tenté d'obtenir un financement du Fonds de subventions et de contributions. Mis à part les problèmes liés au processus de demande et d'approbation déjà mentionnés, le seul autre « obstacle » perçu à l'obtention de fonds est la nature ou la portée très générales des priorités de financement établies pour le Fonds, ce qui complique la tâche de déterminer la mesure dans laquelle leurs propositions de projets concordent bien avec les objectifs du Fonds.

Nous avons examiné avec les demandeurs et les bénéficiaires de financement les forces et les faiblesses globales des processus de demande et de financement, afin de déterminer quelques-uns des facteurs clés susceptibles de contribuer à une expérience « positive » ou « négative » du processus. Entre autres forces principales du processus de demande et d'examen du Fonds, mentionnons : la rapidité et la ponctualité des versements; l'accessibilité, la coopération et le professionnalisme du personnel du Fonds, et la simplicité globale de la demande. Les répondants ont aussi mentionné l'orientation particulière du Fonds, l'ouverture et l'innovation et la volonté d'accorder les mêmes avantages (quant à la nature et au montant du financement) à des projets plus petits. Selon un répondant, « La rapidité est un bon point. Nous avons pu passer très rapidement de la conception à l'exécution du projet... cela nous a permis de faire quelque chose de très innovateur... nous ne pouvions obtenir un financement ailleurs... ».

Par contraste, les répondants ont relevé des domaines d'amélioration : la confusion relative à la mise en œuvre des quatre catégories de financement (surtout pour ce qui concerne le personnel mal informé ou insuffisant); les processus de demande, de paiement et d'établissement de rapports perçu comme « fastidieux »; et le manque de durabilité du Fonds. Sous ce rapport, un bénéficiaire de fonds a affirmé qu'il est difficile de prévoir les calendriers et les dates de versement et un deuxième, que l'investissement en temps, en énergie et en effort pour obtenir les fonds n'équivaut pas aux fonds reçus. Selon lui, un soutien à plus long terme devrait être disponible. D'autres domaines à améliorer selon les répondants : l'impossibilité d'obtenir des fonds dès le début d'un projet²⁶; le montant obtenu; et les échéances dans lesquelles les bénéficiaires doivent dépenser l'argent. Un bénéficiaire de contribution est d'avis que «...vous devez dépenser l'argent avant de l'obtenir... le programme devrait pouvoir avancer les fonds. ...Unifier ou standardiser le processus de demande et d'attribution des subventions. » Les participants ont aussi parlé du manque de suivi et du manque de promotion du Fonds comme principaux domaines à améliorer.

²⁶ Les paiements de contributions sont versés après que les dépenses du projet ont été faites.

3.5 La nature et l'étendue de l'aide fournie par le Fonds

Au-delà du processus de demande et d'examen régulier, le Fonds fournit souvent des formes d'aide additionnelles ou différentes aux bénéficiaires de fonds. Dans un volet du processus d'évaluation, nous avons étudié la mesure dans laquelle l'aide additionnelle ou différente était fournie. Nous avons demandé aux bénéficiaires de fonds d'évaluer la mesure dans laquelle ils ont reçu une aide, autre que financière, du personnel du Fonds des subventions et des contributions sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « beaucoup ». Les résultats figurent ci-dessous dans le tableau 3.4.

Dans l'ensemble, les bénéficiaires de fonds ont indiqué qu'ils sont moins que « quelque peu » susceptibles d'obtenir une aide additionnelle ou différente du personnel du Fonds des subventions et des contributions. Ils ont dit être plus susceptibles de recevoir une aide pour élaborer la proposition et le projet, mais moins susceptibles d'obtenir l'aide du personnel du Fonds pour trouver d'autres sources de financement à l'époque où ils ont demandé un soutien financier ou lorsque le soutien financier obtenu a pris fin.

TABLEAU 3.4
Nature et étendue de l'aide fournie aux bénéficiaires de fonds

Nature de l'aide	Réponse moyenne
Élaboration de la proposition	4.0
Élaboration du projet	3.6
Accès à des documents de référence	3.2
Évaluation du projet	3.0
Identification d'autres partenaires/réseaux de projets	2.8
Identification d'autres sources de financement au moment de la demande de financement	2.5
Aide pour obtenir d'autres sources de financement au moment de la demande de fonds	2.2
Identification d'autres sources de financement à la fin du soutien financier	1.8
Aide pour obtenir d'autres sources de financement à la fin du soutien financier	1.8

L'aptitude des demandeurs et des bénéficiaires de fonds à trouver d'autres sources de financement est importante pour plusieurs raisons. Premièrement, le financement limité disponible au Fonds fait en sorte qu'on a souvent besoin d'autres sources de soutien financier pour élaborer et exécuter un projet en entier. Deuxièmement, un volet essentiel du Fonds est de faciliter l'établissement de partenariats, entre autres des partenariats financiers. Ainsi, l'établissement création de partenariats devient un indicateur de réussite pour le Fonds. Nous verrons ci-dessous les problèmes relatifs au caractère suffisant ou adéquat des ressources attribuées au projet financé et de l'accès à d'autres sources de financement de projets.

3.6 Caractère suffisant du soutien financier

Nous avons demandé aux bénéficiaires de fonds d'évaluer la mesure dans laquelle le niveau de financement qu'ils ont obtenu du Fonds des subventions et des contributions pour leur projet était suffisant pour soutenir leurs travaux. Les répondants devaient évaluer le « caractère suffisant » du soutien financier reçu sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « dans une grande mesure ». La moyenne globale des réponses est relativement élevée, à 5.4. D'autres analyses ont porté sur le caractère adéquat perçu du financement, selon la catégorie de financement, le type d'organisation et l'année de financement. Les réponses moyennes selon la catégorie d'organisation et l'année de financement sont remarquablement similaires. Il n'y a pas de différence significative selon la catégorie de financement, mais cela est probablement dû à la taille de l'échantillon dans chaque groupe de répondants puisque les réponses moyennes varient quelque peu selon la catégorie de financement. Les bénéficiaires de subventions globales (5.5) et de contributions de projets (5.6) sont plus susceptibles d'indiquer que les fonds obtenus étaient « suffisants » pour soutenir leurs travaux que les bénéficiaires de subventions annuelles (4.3) ou de contributions annuelles (4.0).

L'analyse subséquente des réponses fournies par les études de cas à cette question révèle que si la plupart des promoteurs de projets estiment que le financement obtenu du Fonds était suffisant pour soutenir leurs travaux, ils ne tardaient pas à ajouter qu'il aurait été peu probable qu'ils puissent continuer de fonctionner sans lui - « nous aurions probablement cessé d'exister sans ce financement ». Les études de cas ont aidé à mettre en lumière qu'une des raisons pour lesquelles de nombreux promoteurs de projets estiment le financement adéquat est que le Fonds ne représente qu'un des nombreux partenaires financiers soutenant leur travail. La multiplicité des partenaires financiers a aidé à faire en sorte que les promoteurs de projets ne se fient pas qu'au soutien d'une administration ou d'un ministère. Cette constatation peut sembler contredire les déclarations des répondants des études de cas concernant la nature capitale du soutien obtenu du Fonds, mais un examen plus approfondi a révélé qu'ils ne se fient pas nécessairement qu'au soutien financier obtenu du Fonds. Ils se fient aussi aux ressources et au personnel du Fonds pour les aider à obtenir le financement additionnel dont ils ont besoin pour leur projet.

Nous avons étudié plus à fond avec les demandeurs de fonds la question de « dépendance » des organismes vis-à-vis du soutien financier disponible par l'intermédiaire du Fonds des subventions et des contributions. Les demandeurs devaient indiquer la mesure dans laquelle le fait de ne pas avoir obtenu de financement du Fonds des subventions et des contributions avait eu un effet négatif sur leur projet. La plupart (90 %) des répondants ont affirmé que cela avait nui à leur projet de façon « modérée » à « grande ». Une proportion considérable de demandeurs ont fait

état de problèmes financiers (p. ex. déficits, stress) et souligné que l'absence de financement provenant du Ministère avait soit mis fin à leur projet ou l'avait retardé. D'autres demandeurs ont déclaré qu'ils ont dû passer plus de temps à chercher d'autres sources de financement. Un demandeur a aussi dit que l'absence du soutien financier de l'État « envoie des messages négatifs ».

Nous avons aussi examiné la dépendance présumée des organismes vis-à-vis du soutien financier disponible par l'intermédiaire du Fonds des subventions et des contributions en déterminant la mesure dans laquelle les demandeurs et les bénéficiaires de fonds ont cherché ou trouvé d'autres sources de financement pour leur projet. Le tableau 3.5 montre la ventilation des réponses selon les demandeurs et les bénéficiaires de fonds.

TABLEAU 3.5
Financement demandé ou obtenu d'autres sources

Demandé ou obtenu	Demandeurs de fonds	Bénéficiaires de fonds
Demandé et obtenu	57 %	65 %
Demandé, mais jamais obtenu	3 %	2 %
Jamais demandé	45 %	30 %

Le tableau 3.5 révèle que les efforts de ceux s'étant adressés à des sources de financement différentes ou supplémentaires ont été très fructueux, puisque seulement 3 % et 2 % des demandeurs et des bénéficiaires respectivement n'ont pas réussi à obtenir des fonds additionnels. Nous avons demandé par la suite aux répondants de décrire les sources de financement additionnel ou différent. Les résultats figurent dans le tableau 3.6.

Il semble que les demandeurs et les bénéficiaires avaient plus de chances d'obtenir un soutien financier du gouvernement provincial ou territorial et d'autres ministères fédéraux pour leurs propositions de projets. Il est aussi intéressant de noter toutefois que les deux groupes de répondants sont moins susceptibles d'avoir obtenu des fonds d'autres initiatives du ministère de la Justice. C'est une constatation particulièrement importante pour ce qui concerne le chevauchement emploi « présumé » du Fonds des subventions et des contributions et d'autres programmes de financement du ministère de la Justice. Seulement 7 % des bénéficiaires de fonds ayant répondu à cette question ont dit avoir aussi reçu des fonds d'une autre initiative du ministère de la Justice. Ces constatations appuient l'idée qu'il y a peu de chevauchement, si chevauchement il y a, entre les fonds. L'apparence de chevauchement peut en fait témoigner d'un partenariat.

TABLEAU 3.6
Financement demandé ou obtenu d'autres sources*

Source de financement	Demandeurs de fonds (n=17)	Bénéficiaires de fonds (n=72)
Gouvernement provincial/territorial	29 %	56 %
Autre ministère fédéral	29 %	39 %
Fondation	24 %	28 %
Secteur privé	18 %	19 %
Partenaire sans but lucratif (c.-à-d. Centraide)	6 %	28 %
Propre activité de financement	6 %	22 %
Administration municipale	6 %	13 %
Autre initiative de financement du ministère de la Justice	0	7 %

*Les pourcentages ne totalisent pas 100 % compte tenu que de nombreux répondants étaient susceptibles d'indiquer avoir obtenu un soutien financier de plusieurs sources différentes.

3.7 Résumé

La présente section du rapport d'évaluation se concentre sur les forces et les faiblesses apparentes de la conception et de l'exécution du programme actuel du Fonds. Entre autres questions clés, nous avons étudié la mesure dans laquelle le regroupement du Fonds, la décentralisation d'autres initiatives de subventions et de contributions au sein du ministère de la Justice et la création de quatre catégories de financement ont contribué ou nui au succès du Fonds. Les constatations révèlent que ces facteurs ont eu des avantages et des inconvénients pour le Fonds. Par exemple, le regroupement a contribué à assouplir l'administration du Fonds tout en engendrant par contre un tout nouveau défi pour ce qui est de fonctionner efficacement avec un ensemble d'objectifs et de priorités très large. De même, si la création des initiatives spéciales a aidé à délimiter de façon plus précise les objectifs et les priorités du Fonds, elle a en même temps réduit la visibilité et le rôle global du Fonds à l'intérieur et à l'extérieur du ministère de la Justice.

La création de quatre catégories de financement distinctes a aussi amélioré la souplesse et l'efficacité globale du processus de financement. Une analyse plus détaillée des différentes catégories de financement a révélé que les contributions de projets obtiennent une note globale supérieure sur plusieurs questions clés, notamment la contribution aux buts et objectifs du Fonds, les niveaux de financement, la qualité des documents à produire et le niveau de responsabilisation. Les contributions annuelles ont aussi obtenu une note élevée pour ce qui concerne la contribution aux buts et objectifs du Fonds et la qualité des documents à produire, tandis que les subventions annuelles et globales étaient plus susceptibles d'obtenir une note élevée pour la facilité d'administration. Toutefois, de nombreux répondants ont l'impression que les fonds annualisés détournent systématiquement des fonds des deux autres catégories de financement.

Nous avons examiné plus en détail le processus de demande et d'approbation global aux fins de la présente évaluation. Les constatations montrent qu'en grande partie, les répondants voient le processus de façon positive. Les éléments du processus recevant systématiquement les notes les plus favorables sont le niveau de détail du guide de demande et la clarté des exigences, à la fois pour présenter une demande de financement et une fois qu'un financement a été accordé. Les notes les moins favorables vont au contrôle et au suivi des projets mis en œuvre et à la rétroaction sur les rapports/produits du projet. Il n'est pas étonnant que les bénéficiaires de fonds soient plus susceptibles d'accorder les notes les plus élevées et les demandeurs de fonds, les plus basses. Compte tenu de la note favorable accordée à la « clarté » du processus de demande de fonds et d'examen des propositions, une analyse plus approfondie a cherché à mettre en lumière les domaines où une plus grande clarté serait nécessaire. Les constatations découlant de ce volet de l'évaluation montrent que les éléments du processus de demande, d'examen et d'approbation les plus clairs, dans l'ensemble, sont les critères d'admissibilité des projets et le montant pouvant être demandé. Les exigences relatives aux partenaires et les décisions concernant les demandes de fonds sont moins claires.

Entre autres forces globales principales du processus de demande de fonds et d'examen des propositions, mentionnons : la rapidité et la ponctualité du versement du financement; l'accessibilité, la coopération et le professionnalisme du personnel du Fonds; et la simplicité globale de la demande elle-même. Les domaines à améliorer comprennent les complexités et la confusion relatives à la mise en œuvre du nouveau système de financement et les processus de demande, de paiement et d'établissement de rapports jugés fastidieux. Les répondants ont fait de nombreuses suggestions pour améliorer le processus de demande et d'examen : expliquer plus clairement les exigences relatives au financement dans les documents de demande de fonds; fournir des réponses plus claires et plus complètes aux demandes de renseignements adressées au Fonds et à son personnel pour remplir la demande; et donner aux demandeurs l'occasion de mettre au point ou de modifier leur demande avant qu'on rende une décision finale par rapport au financement.

D'autres analyses ont porté sur la mesure dans laquelle le soutien financier disponible par l'intermédiaire du Fonds est jugé « suffisant ». Dans l'ensemble, les répondants ont accordé une note élevée au caractère suffisant du financement. Nous avons approfondi la question en évaluant la mesure dans laquelle les bénéficiaires et les demandeurs de fonds se fient exclusivement au soutien financier du Fonds des subventions et des contributions. Si la plupart des demandeurs de fonds ont dit que le rejet de leur demande avait nui à leur projet en provoquant des délais ou même l'annulation de leur projet, presque tous les demandeurs et les bénéficiaires de fonds indiquant avoir demandé un soutien financier de sources additionnelles ou différentes l'avaient obtenu. Pour ce qui concerne les sources de financement, il est intéressant de noter que les

demandeurs et les bénéficiaires de fonds sont plus susceptibles d'avoir obtenu des fonds du gouvernement provincial ou territorial, suivi de près par d'autres ministères fédéraux. Les deux groupes de répondants sont moins susceptibles d'obtenir des fonds d'autres initiatives de financement du ministère de la Justice. Cette dernière constatation est importante à la lumière des discussions antérieures relatives à la « perception » de chevauchement en matière de financement. Il semble qu'il y a en fait très peu de chevauchement, sinon aucun, par rapport aux projets financés sur lesquels cette évaluation a porté.

4. PERTINENCE DU PROGRAMME

Un volet important de l'évaluation globale du Fonds des subventions et des contributions consistait à évaluer la pertinence du Fonds, en grande partie pour ce qui concerne sa capacité de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère et, en particulier, de servir d'outil d'orientation pour le Ministère. De plus, nous avons examiné la pertinence du Fonds quant à la nature et à la mesure dans laquelle il servait ou pourrait servir une fonction unique comme programme de financement, tant au sein du ministère de la Justice qu'au sein d'autres ministères fédéraux.

4.1 Soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes du Ministère

La restructuration des subventions et contributions discrétionnaires du ministère de la Justice avait entre autres pour objectif principal d'aider le Ministère à créer et entretenir des liens plus étroits entre les activités de financement discrétionnaire du Ministère et les priorités ministérielles actuelles et nouvelles en matière de politiques et de programmes. Avant la création du Fonds, un groupe de travail mis sur pied pour examiner les subventions et contributions discrétionnaires du Ministère et faire des recommandations avait présenté au Comité du droit et des orientations du Ministère un rapport provisoire sur les subventions et les contributions²⁷. Le rapport du groupe de travail indiquait qu'à l'époque, les subventions et les contributions semblaient toutes appuyer directement les objectifs et les priorités du Ministère. Le groupe de travail était toutefois moins clair sur la question de savoir si la nature et le niveau de financement étaient adéquats pour réaliser pleinement cet objectif et si les contributions, en particulier, constituaient un mécanisme efficace pour aider à y parvenir. C'est en partie pour cette raison que le groupe de travail avait recommandé d'étudier l'objet et les objectifs de chaque programme de financement.

²⁷ Himelfarb, A. (1994). *Subventions et contributions : rapport provisoire présenté au Comité du droit et des orientations*. Comité du droit et des orientations, ministère de la Justice.

La plus récente vérification interne a aussi cherché à déterminer si les objectifs du Fonds concordaient bien avec les objectifs du Ministère²⁸. D'autres examens ont toutefois relevé de nombreux facteurs qui, croit-on, ont contribué à l'impossibilité d'affirmer avec confiance que le Fonds est toujours pertinent, pour ce qui est de son soutien direct à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes ministériels.^{29 30 31} On avait relevé les facteurs suivants :

- le processus de demande et de financement passif ne sollicitait pas directement ni ne choisissait des projets qui étaient plus susceptibles de contribuer aux politiques et aux priorités du Ministère, ou de les aborder;
- l'absence de mécanisme efficace de communication et de partage d'information pour mettre en lumière et aborder les politiques et les priorités nouvelles du Ministère, tant au sein qu'à l'extérieur du Ministère;
- l'information insuffisante sur les résultats des projets quant à leur incidence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère.

Dans la présente évaluation, nous avons examiné la mesure dans laquelle les subventions et les contributions en général, mais le Fonds des subventions et des contributions en particulier, appuyaient ou pourraient appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère, au moyen de plusieurs sources de données, notamment : entrevues auprès d'informateurs clés; sondages auprès de demandeurs et de bénéficiaires de fonds; études de cas; et examen des dossiers et rapports des projets financés. À un niveau plus général, une grande partie des données recueillies au cours du processus d'évaluation montrent de nouveau un appui solide à l'idée que les subventions et les contributions peuvent appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère et, dans certains cas, qu'elles ont été utilisées à cette fin. Ci-dessous, nous examinons d'abord les forces et les faiblesses potentielles des subventions et des contributions discrétionnaires en guise d'outil de politiques et nous fournissons une évaluation plus détaillée du rôle des subventions et des contributions, et du Fonds en particulier, à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes du ministère de la Justice.

²⁸ Division de la vérification interne (2001). *Programmes de subventions et de contributions*. Ministère de la Justice du Canada.

²⁹ *Suggestion for Improvements: Grants and Contributions Fund*. Division de l'évaluation, ministère de la Justice du Canada, octobre 1997.

³⁰ The Flett Consulting Group Inc. (2000). *Report on a Review of Selected Annual Grants in Justice Canada's Grants & Contributions Fund*. Ministère de la Justice du Canada.

³¹ *Discretionary Funding Programs: Coordination within the Department of Justice*. Préparé par le groupe de travail ministériel sur la coordination des programmes et la communication d'information pour le ministère de la Justice du Canada, 2000.

4.1.1 Forces et faiblesses des subventions et des contributions comme outil de politiques

Nous avons évalué les forces et les faiblesses globales des subventions et contributions comme outil à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques au moyen d'entrevues auprès d'informateurs clés représentant un éventail de groupes d'intéressés. Nous voulions ainsi définir de façon plus précise les avantages et les circonstances ou conditions dans lesquelles les intéressés croient que les fonds discrétionnaires peuvent effectivement servir d'outil de politiques. Les répondants ont pu décrire facilement la façon et les circonstances dans lesquelles le financement discrétionnaire est susceptible de servir d'outil de politiques efficace, de même que le moment et les conditions dans lesquelles c'est moins susceptible d'être le cas.

Les *forces* présumées ou les avantages des subventions et des contributions comme outil de politiques sont les suivants :

- elles fournissent un terrain d'essai valide et viable pour vérifier que les politiques officielles reflètent vraiment les besoins des groupes visés;
- elles constituent une solution de rechange très nécessaire et puissante comme outil de politiques à l'outil le plus souvent utilisé par le ministère de la Justice, en l'occurrence les dispositions législatives;
- elles facilitent l'engagement des citoyens ce qui, en retour, assure une adhésion précoce et fournit l'occasion d'exploiter de nombreux points de vue critiques pour mieux prévoir la réaction du grand public aux politiques proposées;
- elles constituent un outil de politiques plus attrayant compte de leur souplesse, de leur rapidité et de leur facilité d'utilisation relative;
- elles constituent une façon plus économique d'établir les partenariats souvent nécessaires pour améliorer et faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de politiques;
- elles offrent une approche plus large à l'égard de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques en permettant l'examen simultané d'un nombre varié de questions d'orientation au moyen d'un éventail d'approches.

De nombreux répondants ont reconnu la valeur potentielle et les avantages inhérents aux subventions et aux contributions en guise d'outil de politiques, mais ils ont aussi pu décrire les conditions dans lesquelles ces mécanismes sont moins susceptibles de contribuer réellement à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques. Parmi les conditions ou circonstances énumérées qui pourraient gêner ou réduire l'efficacité des subventions ou des contributions comme outil de politiques, pertinentes au développement continu du Fonds, mentionnons :

- ***l'incapacité de s'adapter et de réagir rapidement aux nouvelles questions et préoccupations en matière d'orientation.*** Par exemple, le Fonds établit ses priorités directrices pour une période de financement triennale et pendant cette période, des questions d'orientation sont apparues et ont changé et le Fonds n'a pas toujours su réagir ou s'adapter à ces changements au besoin ;
- ***des objectifs trop généraux et insuffisamment ciblés pour servir d'outil d'orientation efficace.*** La nature encore générale des priorités et des objectifs du Fonds a contribué à faire en sorte que les travaux axés vers une question d'orientation particulière ne sont pas assez concertés. Cet élément est particulièrement important compte tenu que les fonds disponibles sont limités;
- ***le manque de coordination efficace entre les politiques et les programmes.*** La nature relativement informelle ou ponctuelle des activités de coordination entre les politiques et les programmes au sein du ministère de la Justice et le fait que l'information que les deux entités s'échangent est en grande partie administrative plutôt qu'axée sur des résultats ont contribué à une coordination inefficace;
- ***l'interférence entre de nombreux facteurs liés à la gestion et à l'administration réduit l'efficacité du Fonds comme outil de politiques.*** On a relevé comme obstacles de nombreux problèmes relatifs à la gestion et à l'administration du Fonds : taux de roulement élevé du personnel et des membres de la direction; accent insuffisant sur les résultats; ponction sur les fonds pour soutenir des projets onéreux; fonds limités administrés suivant le principe du « premier arrivé, premier servi »; investissement insuffisant dans des entreprises novatrices qui pourraient représenter un pas en avant en matière d'élaboration de politiques; et manque de connaissance interne sur la façon dont le Fonds pourrait le mieux servir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques;
- ***le manque de durabilité et de suivi.*** Si l'on reconnaît en général que les subventions et les contributions ne sont ni destinées ni prévues pour fournir un soutien permanent à des projets financés, l'absence de durabilité ou de suivi s'est révélé un défi. Il n'y avait pas de ressources pour garantir que les résultats des projets mettant à l'essai des approches ou des modèles novateurs sont communiqués de façon convenable et opportune à d'autres centres de programmation et d'orientation du Ministère.

Il semble que bien qu'on considère les subventions et les contributions comme des mécanismes précieux pour élaborer et mettre en œuvre des politiques, de nombreuses conditions ou circonstances peuvent gêner la capacité d'apprécier pleinement la façon dont les fonds discrétionnaires peuvent être utilisés de façon efficace pour améliorer les politiques ministérielles. Nous nous penchons ci-dessous sur la mesure dans laquelle le Fonds a réussi à tirer parti des forces des fonds discrétionnaires comme outil de politiques tout en réglant ou évitant les facteurs qui peuvent nuire à leur efficacité.

4.1.2 Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère

Nous avons recueilli d'autres commentaires sur la façon et la mesure dans laquelle le Fonds des subventions et des contributions, en particulier, appuie l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du ministère de la Justice. Les résultats révèlent que le Fonds appuie ou pourrait vraisemblablement appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes ministériels de nombreuses façons, notamment :

- faciliter et améliorer l'accès à la justice par la promotion et la diffusion de connaissances;
- faciliter l'élaboration de politiques par des consultations donnant à la population une occasion de participer au processus décisionnel, et assurer une adhésion précoce au processus;
- soutenir des projets novateurs qui fournissent l'occasion d'expérimenter des modèles de programmes et d'étudier l'incidence des nouvelles politiques et dispositions législatives;
- collaborer avec des ONG pour faciliter les mesures que le Ministère prend pour faire participer les citoyens afin de déterminer leurs besoins particuliers en matière de politiques et de programmes relatifs à la justice et y répondre;
- donner au Ministère l'occasion de s'associer à d'autres ministères fédéraux dans des domaines de préoccupations communes;
- créer des possibilités de recueillir de l'information sur des enjeux nouveaux et de nouvelles façons d'élaborer des programmes en matière de justice afin de contribuer, dès les premières étapes, à la réflexion sur l'élaboration de politiques et de programmes au Ministère;
- mettre à l'épreuve des solutions potentielles aux problèmes relatifs à l'administration de la justice, lesquelles pourraient déboucher sur des améliorations aux politiques et programmes en vigueur ou à la création de politiques, dispositions législatives ou programmes.

D'après un éventail de données recueillies au cours de l'évaluation, il y a peu de doutes que le Fonds a exécuté et appuyé de telles activités pertinentes. Par exemple, un examen des dossiers des projets financés et une évaluation des données découlant du SCP révèle que la plupart sinon la totalité des projets financés ont intégré au moins l'un des facteurs susmentionnés. Ces sources de données montrent moins clairement la mesure dans laquelle ces activités de financement aboutissent concrètement à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes au Ministère.

Un examen plus détaillé de quatre projets financés a été exécuté dans le cadre des études de cas, en partie pour évaluer de façon plus approfondie la pertinence globale du Fonds. Pour ce faire,

nous avons évalué la mesure dans laquelle les projets financés ont vraiment appuyé l'élaboration et la mise en œuvre de politiques du Ministère, ou sont susceptibles de l'avoir fait. Trois des quatre études de cas ont mis en lumière le rôle réel et potentiel des subventions et des contributions annuelles de même que des contributions de projets pour appuyer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère. Par exemple, si plusieurs examens antérieurs des subventions et contributions discrétionnaires du Ministère ont conclu que de tels mécanismes sont peu susceptibles d'appuyer *l'élaboration de politiques*^{32 33}, une des études de cas (une subvention annuelle) montre que la subvention avait clairement eu une incidence sur l'élaboration de politiques. Ce projet particulier a abouti à la recommandation de modifier un volet du *Code criminel* et le ministère de la Justice utilise manifestement ce projet pour améliorer les politiques en vigueur et nouvelles en matière de justice.

Une deuxième étude de cas (une contribution annuelle) est liée tout aussi clairement à *la mise en œuvre de politiques ministérielles*. Ce projet financé a facilité la mise en œuvre de politiques du ministère de la Justice en améliorant l'accès à l'information relative aux politiques en vigueur et nouvelles en matière de justice. On a déterminé la mesure dans laquelle le projet a appuyé la mise en œuvre d'une politique en matière de justice d'après un examen des processus employés pour diffuser au grand public l'information sur la politique, une évaluation de la nature de l'information fournie et une évaluation des « utilisateurs » du projet. Une troisième étude de cas (une contribution de projet) avait un mandat similaire, c'est-à-dire de recueillir et distribuer de l'information sur une politique en matière de justice. Les objectifs, activités et mandat global du projet sont susceptibles, avec le temps, d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de politiques ministérielles, mais aucune donnée axée sur des résultats n'était disponible à la rédaction du présent rapport compte tenu de la nouveauté relative du projet.

Enfin, l'examen des objectifs, du fonctionnement et des incidences provisoires d'une quatrième étude de cas (aussi une contribution de projet) a révélé que le projet est lui aussi susceptible d'appuyer l'objectif de *l'élaboration et la mise en œuvre des programmes du Ministère après sa phase pilote*. Le projet avait pour objet d'évaluer la viabilité de mettre au point et d'instaurer peut-être une solution de rechange aux réponses du système de justice pénale dans des dossiers concernant des actes criminels graves. Les résultats d'évaluation préliminaires fournis par un partenaire financier du projet montrent que l'essai pilote a obtenu quelques résultats prometteurs et confirme jusqu'à un certain point la capacité du projet de contribuer un jour à d'autres programmes en matière de justice, dans le domaine de la réforme de la détermination de la peine.

³² Himelfarb, Alex (1994). *Subventions et contributions : rapport provisoire au Comité du droit et des orientations (version 4)*. Ministère de la Justice du Canada.

³³ Évaluation de quelques fonds de subventions et de contributions discrétionnaires. Division de l'évaluation des programmes, ministère de la Justice du Canada, 1994.

Des examens détaillés de quelques projets financés ont permis d'évaluer sommairement la mesure dans laquelle le Fonds appuie les politiques et les programmes du Ministère. Toutefois, de nombreux facteurs nous ont empêchés de nous prononcer formellement sur la pertinence du Fonds pour soutenir les politiques et les programmes du Ministère, notamment :

- ***l'absence de données de suivi et d'évaluation détaillées.*** L'évaluation a révélé que les données de suivi et d'évaluation disponibles sont insuffisantes pour établir un lien de cause à effet entre les activités de financement et l'élaboration ou la modification des politiques et des programmes ministériels. Par exemple, dans un examen de projets financés choisis au hasard, un nombre limité de dossiers renfermaient des rapports provisoires ou finaux et parmi ces derniers, un nombre beaucoup plus petit faisaient état de « résultats » déclarés. Parmi les rapports faisant référence à des résultats, on parlait très peu, voire pas du tout, des résultats par rapport aux objectifs du Ministère ou du Fonds;
- ***les liens jugés trop informels entre les secteurs des politiques et des programmes au Ministère.*** De nombreux informateurs clés ont souligné la nature quelque peu informelle de la relation qu'entretiennent le Secteur des politiques et le Secteur des programmes au sein du ministère de la Justice. On a laissé entendre que des mécanismes plus structurés étaient nécessaires pour mettre en valeur la capacité du Ministère d'assurer une communication continue d'information entre ces secteurs ;
- ***la boucle de rétroaction insuffisante entre les projets financés et la Direction générale des programmes.*** Les bénéficiaires de fonds estiment que le Fonds est pertinent. La plupart, sinon la totalité des personnes sondées croient clairement que leur projet pourrait contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère, et peut même l'avoir déjà fait. Ils n'ont pu commenter plus à fond la pertinence de leur travail et du travail du Fonds des subventions et des contributions en raison du manque de rétroaction qu'ils ont reçue à ce jour sur la façon dont les résultats de leur projet ont été ou pourraient être utilisés pour améliorer les politiques et les programmes au sein du ministère de la Justice;
- ***la crainte que les grands projets pluriannuels ne sont pas toujours propices à la capacité de contribuer aux nouvelles questions d'orientation et d'y réagir.*** Les perceptions de certains répondants à propos de l'utilisation du Fonds les poussaient à douter de sa pertinence. Par exemple, le financement de projets pluriannuels de grande envergure qui représenterait une proportion considérable du Fonds a peut-être exclu la possibilité de financer des projets plus petits qui auraient pu examiner et tester rapidement quelques-unes des ramifications de ce dont on discutait au niveau de l'élaboration des politiques.

La plupart de ces problèmes avaient déjà été soulevés dans des évaluations et des examens antérieurs, non seulement par rapport au Fonds, mais aussi par rapport à d'autres programmes de financement discrétionnaires du Ministère, en général. L'examen des outils et des procédures de contrôle dont il est question ci-dessous montre que bon nombre de ces facteurs d'être réglés dans un proche avenir grâce à la mise en œuvre de nouveaux outils de contrôle des projets, le remplacement prévu du SCP et la création du Groupe de travail sur l'excellence des programmes (GTEP).

4.2 Chevauchements « présumés » du financement et de l'orientation

La dernière question se rapportant à la *pertinence* concerne la mesure dans laquelle le Fonds et d'autres programmes de subventions et de contributions, tant au sein du Ministère qu'au sein d'autres ministères fédéraux, se chevauchent. Compte tenu de la nature limitée du soutien financier disponible accordé par le Fonds, on a instauré de nombreux processus et lignes directrices afin d'éviter les chevauchements ou le « double emploi » avec d'autres programmes de financement au sein et à l'extérieur du Ministère. Par exemple, le Cadre de planification des stratégies et des priorités du Fonds³⁴ a été élaboré explicitement pour promouvoir et appuyer les priorités et les domaines d'intérêt du Ministère que d'autres programmes de financement ne couvrent pas déjà.³⁵ De la même façon, le SCP du Ministère suit qui finance quoi à l'interne. Le personnel du Fonds consulte régulièrement ce système au cours de l'examen d'une demande de fonds pour confirmer que le même projet ne reçoit pas un soutien financier d'une autre source à l'intérieur du Ministère. Le personnel fait aussi d'autres efforts pour consulter (par téléphone ou en personne) les responsables d'autres programmes de financement au sein et à l'extérieur du Ministère pour déterminer l'existence d'un risque de chevauchement ou à l'inverse, s'il est possible de s'associer pour appuyer un projet d'intérêt mutuel.

La Division de la vérification interne a examiné les subventions et les contributions du Ministère à l'été et à l'automne 2000. Cet examen a confirmé qu'il n'y avait pas de véritable chevauchement ni double emploi en matière de financement entre les programmes de financement discrétionnaires du Ministère.³⁶ Nous avons aussi examiné la mesure dans laquelle des chevauchements existent dans le cadre d'entrevues auprès d'informateurs clés représentant un éventail de groupes d'intéressés. Malgré les mécanismes utilisés par le personnel du Fonds pour éviter un double financement et les résultats du rapport de la Division de la vérification interne,

³⁴ *Cadre de planification des stratégies et des priorités*, Fonds des subventions et des contributions, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice du Canada, 1998.

³⁵ *Procès-verbal de la réunion du Comité des orientations*, 23 juin 1999, ministère de la Justice du Canada.

³⁶ Division de la vérification interne (2001). *Programmes de subventions et de contributions*. Ministère de la Justice du Canada.

de nombreux répondants semblent avoir *l'impression* que des chevauchements existent entre le Fonds et d'autres programmes de financement au sein et à l'extérieur du ministère de la Justice. Il faut examiner plus à fond ces impressions compte tenu des implications qu'elles pourraient avoir.

Les entrevues auprès d'informateurs clés ont révélé que les répondants sont plus susceptibles d'évoquer des chevauchements entre le Fonds et quelques initiatives spéciales du ministère de la Justice. Il était plus souvent question de chevauchements présumés avec la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, le Projet de la justice applicable aux Autochtones, l'Initiative d'aide aux victimes d'actes criminels, l'Initiative de lutte contre la violence familiale et l'Initiative de la justice pour les jeunes. Les chevauchements présumés entre le Fonds et ces initiatives spéciales peuvent être dus au fait que de nombreux projets étaient financés par le Fonds avant que ces initiatives soient créées, comme l'Initiative d'aide aux victimes d'actes criminels et l'Initiative en matière de justice pour les jeunes, et que celles-ci sont de nature permanente et ont été reconduites par le Fonds pendant quelques années. De même, tandis que l'Initiative de lutte contre la violence familiale fonctionne comme une initiative distincte avec sa propre source de financement, les projets financés sont gérés par le personnel de la Direction générale des programmes, qui administre aussi le Fonds des subventions et des contributions.

Quelques répondants ont aussi souligné que d'autres chevauchements moins évidents ou fréquents existent peut-être aussi entre le Fonds et d'autres ministères fédéraux ayant des objectifs et des buts similaires, comme le Portefeuille du Solliciteur général du Canada, Service correctionnel Canada, Condition féminine et Patrimoine canadien, dans les deux derniers cas surtout autour des questions d'accès à la justice et d'égalité et de diversité.

La divergence constatée entre la perception et la réalité des chevauchements entre le Fonds et d'autres programmes de financement peut être due à de nombreux problèmes, notamment la nécessité : d'un mécanisme de suivi de projets plus efficace entre les ministères et au sein du Ministère; d'une communication d'information plus efficace entre les programmes de financement en permanence; de mieux délimiter ou circonscrire les objectifs du Fonds; et de favoriser une meilleure compréhension du rôle du Fonds des subventions et des contributions pour encourager ou soutenir des partenariats financiers. Nous discutons brièvement ci-dessous de chacun de ces points.

- *Un mécanisme de suivi des projets plus efficace entre les ministères et au sein du Ministère.* L'impression de chevauchement entre le Fonds et d'autres programmes de financement pourrait en partie être due à l'absence d'un mécanisme de suivi des projets

efficace. Plusieurs informateurs et des examens antérieurs du SCP ont souligné qu'il faut améliorer le Système de contrôle des projets de manière à l'utiliser d'un programme de financement à l'autre au sein et à l'extérieur du Ministère. Cette amélioration permettrait aux divers programmes de financement, et les encouragerait espère-t-on, d'exécuter une recherche pour déterminer si un projet reçoit déjà un soutien financier d'un autre programme. Les programmes de financement pourraient aussi utiliser ce système amélioré pour mieux coordonner les activités de financement et même chercher des partenaires financiers potentiels par rapport à des enjeux où il y a un intérêt mutuel.

- ***Amélioration de la communication d'information entre les programmes de financement.*** Des liens plus clairs et plus structurés, surtout entre les programmes de financement du Ministère, sont nécessaires pour faciliter le partage continu d'information. On avait désigné le Groupe de travail sur « l'excellence des programmes » comme un véhicule potentiel pour exécuter des activités de coordination plus structurées et efficaces au sein du Ministère. Ce groupe de travail pourrait veiller à ce que tous soient au courant des projets financés par chaque programme de financement respectif, mais aussi dissiper des perceptions erronées, le cas échéant, sur la mesure dans laquelle les initiatives se chevauchent ou font double emploi.
- ***Délimitation ou circonscription des objectifs du Fonds.*** Le regroupement a créé un fonds ayant un éventail de priorités et d'objectifs en matière de financement. On a tenté dès le départ de réduire le nombre d'objectifs et la décentralisation subséquente de nombreuses priorités fondamentales dans des initiatives spéciales du Ministère a permis de mieux circonscrire le nombre et la portée des objectifs du Fonds. Malgré la délimitation continue d'un ensemble de priorités plus étroit, certains répondants croient que la portée plus étendue des objectifs que le Fonds continue de viser peut avoir contribué à perpétuer l'impression que le Fonds chevauchait ou répétait les efforts d'autres programmes de financement.
- ***Faire mieux connaître et comprendre le rôle que le Fonds joue en favorisant et en soutenant des partenariats financiers.*** La perception de chevauchement peut être due en partie au fait qu'on ne sait pas que le Fonds s'associe à d'autres ministères et à d'autres initiatives au sein du Ministère pour appuyer des projets d'intérêt mutuel. Ces partenariats qui ont pu sembler à certains répondants constituer un double emploi étaient souvent destinés à soutenir des interventions combinées ou complémentaires pour s'attaquer à des questions complexes et obtenir des fonds additionnels.

Il est important d'étudier les suggestions susmentionnées, compte tenu des incidences « potentielles » que les chevauchements réels et présumés peuvent avoir pour le Fonds des subventions et des contributions. Nous avons demandé aux informateurs clés et aux répondants au sondage de décrire, selon eux, quelques-unes des incidences les plus importantes des chevauchements du financement, si chevauchement il y a. Il est important de noter que les incidences ci-dessous sont celles que la plupart des répondants ont décrites comme des risques

« potentiels » associés aux chevauchements et non des faits dont ils auraient été témoins ou qu'ils auraient vécus à ce jour avec le Fonds. Entre autres incidences possibles des chevauchements selon les répondants, mentionnons l'utilisation efficace de fonds déjà restreints, le risque de créer une mauvaise image à l'extérieur du Ministère à propos de la mesure dans laquelle les programmes de financement travaillent ensemble et le risque de confusion dans la communauté à savoir à qui s'adresser pour obtenir un soutien financier lorsqu'on tente de s'attaquer à des objectifs et à des enjeux prioritaires dans des projets particuliers.

4.3 Résumé

La question de savoir si le Fonds demeure pertinent par rapport aux politiques et aux priorités du ministère de la Justice était un élément clé du processus d'évaluation global. Nous avons explicitement évalué la pertinence du Fonds en tentant de déterminer la mesure dans laquelle il appuie l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes au Ministère. Les constatations de la présente étude révèlent que le rôle des subventions et des contributions à l'appui de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes du ministère de la Justice suscitent encore un soutien très répandu. En particulier, nous avons noté que l'utilisation améliorée du financement discrétionnaire au sein du Ministère constitue une solution de rechange rentable et puissante comme outil de politiques.

Des études de cas détaillées de quelques projets financés ont montré clairement la contribution que trois des quatre projets ont apportée à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques ou de programmes du ministère de la Justice (le quatrième projet était relativement nouveau et il est donc impossible de montrer, à ce stade-ci, des résultats comparables). Ces conclusions étaient inconnues avant que ces évaluations très détaillées des projets financés aient lieu. Par conséquent, les questions relatives à la pertinence du Fonds quant à sa contribution aux politiques et aux programmes du Ministère semblent étroitement liées à de nombreux facteurs clés, notamment : l'absence de données de suivi ou d'évaluations détaillées qui permettraient aux responsables du Fonds de se prononcer régulièrement de façon plus formelle sur sa pertinence; et la coordination limitée ou déficiente entre les secteurs des politiques et des programmes du Ministère et entre le Fonds et des projets financés qui pourrait permettre de faciliter et d'améliorer la communication régulière d'information.

Nous avons aussi évalué la pertinence globale du Fonds quant à sa contribution particulière aux politiques et aux priorités du ministère de la Justice. Pour tenter d'évaluer le caractère exceptionnel du Fonds, nous avons examiné la mesure dans laquelle les buts, objectifs et opérations du Fonds chevauchent ceux d'autres programmes de financement, au sein et à

l'extérieur du Ministère. Même si le Fonds a établi de nombreux processus opérationnels et de planification explicitement pour éviter les chevauchements de ses activités de financement, la « perception » de chevauchement demeure. En particulier, on évoque le plus souvent des chevauchements présumés entre le Fonds et les initiatives spéciales du Ministère. Ces perceptions sont contraires aux résultats de la plus récente vérification interne qui a conclu à l'absence de chevauchements réels entre les programmes de financement discrétionnaire du Ministère.

Les chevauchements présumés peuvent être dus à plusieurs problèmes structurels et opérationnels, notamment : le besoin de mécanismes inter- et intra-ministériels plus efficaces définissant plus clairement pour toutes les personnes concernées qui finance quoi; la communication plus efficace d'information entre les programmes de financement du Ministère; une délimitation plus précise des priorités et des objectifs du Fonds afin de réduire encore le risque de double emploi tout en mettant en valeur la nature particulière du Fonds; et une meilleure connaissance et compréhension du rôle que le Fonds joue pour favoriser et appuyer des partenariats financiers. Il est important de noter qu'on prend actuellement des mesures pour régler les deux premiers problèmes dans le cadre du GTEP et du renouvellement/remplacement du SCP.

5. RÉUSSITE DU PROGRAMME

Nous avons évalué la réussite globale du Fonds des subventions et des contributions au moyen d'un éventail d'indicateurs. De ceux étudiés dans ce chapitre vous trouverez les mécanismes employés pour surveiller la réussite du Fonds et la mesure dans laquelle les objectifs du Fonds sont atteints. Nous avons parlé plus tôt dans le chapitre 3 des facteurs liés à la conception du programme qui influent sur la réussite du Fonds

5.1 Mécanismes pour surveiller la réussite

Nous avons recensé et étudié les mécanismes de surveillance en vigueur dans le cadre de l'évaluation. Ces mécanismes diffèrent légèrement quant à leur objet et au public auquel ils sont destinés. Les outils et ressources suivants sont destinés aux membres du personnel et de la direction du Fonds.

- ***Cadre de planification des stratégies et des priorités*** - Mis au point surtout pour orienter le processus d'examen et de sélection des propositions. La direction et le personnel du Fonds utilisent ce cadre pour vérifier si les projets approuvés correspondent et contribuent aux politiques et aux priorités du Ministère. Le cadre décrit les priorités de financement et les plans stratégiques pour les activités de financement pour une période de trois ans (1998-2001)³⁷ et prévoit que ces priorités feraient l'objet d'une révision annuelle.
- ***Processus d'examen et de sélection des propositions*** - Les modalités du Fonds décrivent la marche à suivre pour étudier et choisir les propositions de financement.³⁸ On examine en premier lieu les demandes pour confirmer que le projet satisfait aux critères de financement et se rattache aux priorités de financement triennales établies dans le cadre de planification des stratégies et des priorités. Après cet examen préliminaire, on distribue les demandes retenues aux fonctionnaires compétents du Ministère pour examen et commentaires. Les

³⁷ *Cadre de planification des stratégies et des priorités*, Fonds des subventions et des contributions, Direction des programmes, Secteur des politiques, Ministère de la Justice Canada, 1998.

³⁸ Modalités du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice du Canada, Direction générale des programmes, Secteur des politiques, ministère de la Justice Canada.

commentaires des examinateurs sont inclus dans le processus d'examen final et si aucun problème capital n'est soulevé concernant la proposition, on vérifie si des fonds suffisants sont disponibles dans le budget du Fonds.

- ***Système de contrôle des projets (SCP)*** - Le SCP est une application de base de données en Access qui a été mise au point en 1993-1994 sans la participation de la Direction générale de la gestion et de la technologie de l'information du Ministère.³⁹ Bien qu'assez limité quant à sa capacité de suivre des volumes importants de données de projets et d'en faire rapport, en date de 1997-1998, le SCP permet de produire des feuilles couvertures fournissant aux lecteurs un résumé succinct du projet financé. Ces feuilles couvertures se sont révélées utiles pour étudier les dossiers/rapports de projets aux fins de la présente évaluation et on les a améliorées avec le temps.
- ***Système intégré des finances et du matériel (SIFM)*** - Ce système est destiné à faciliter la consultation de renseignements financiers au Ministère.
- ***Tableau d'indicateurs de rendement*** - On a mis au point au Fonds des subventions et des contributions un « tableau d'indicateurs de rendement » qu'on annexe à l'endos d'une proposition pour aider à orienter l'examen effectué par le secteur des politiques.
- ***Groupe de travail sur la communication d'information/Groupe de travail sur l'excellence des programmes*** - Dans l'exercice 1998-1999, on a formé le Groupe de travail sur la communication d'information afin de promouvoir une meilleure connaissance des programmes de financement du Ministère et d'améliorer les liens entre eux. Ce groupe de travail est devenu depuis le GTEP, formé pour donner suite à la vérification interne susmentionnée des programmes de subventions et de contributions et à plusieurs évaluations de programmes récentes qui ont mis en lumière la nécessité de resserrer les liens entre les programmes du Ministère. Le GTEP est actif depuis l'automne 2000 et se compose de représentants de chacune des initiatives de financement par subventions et contributions au Ministère de même que de représentants de la Division des communications électroniques, de la Division des relations intergouvernementales et extérieures et de la Division de l'évaluation. Au cours des quelques prochains mois, les priorités du GTEP seront les suivantes : remplacer les systèmes de contrôle de projets individualisés par un système intégré capable de surveiller le rendement des subventions et des contributions dans l'ensemble du Ministère; élaborer des normes ministérielles pour gérer les programmes de subventions et de contributions; et veiller au perfectionnement des responsables des programmes en fournissant de la formation, des possibilités de maillage et en établissant des liens permanents.

³⁹ The Flett Consulting Group Inc. (2000). *Report on a Review of Selected Annual Grants in Justice Canada's Grants & Contributions Fund*. Préparé pour la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes, ministère de la Justice du Canada.

- **Processus de consultation** - Le processus de consultation a été mis en place dès la création du Fonds pour contribuer à l'examen annuel des priorités triennales du Fonds.

Parmi les outils et les ressources destinés explicitement aux demandeurs et aux bénéficiaires de fonds, mentionnons :

- **la demande de financement** - Une demande de financement normalisée comprenant les lignes directrices (telles qu'énoncées dans les modalités du Fonds des subventions et des contributions) et transmises aux demandeurs intéressés sur demande;
- **le questionnaire de collecte de données sur le projet** - La Direction générale des programmes a présenté récemment un questionnaire qu'on distribue aux bénéficiaires de fonds à l'étape d'élaboration du projet. Cette formule décrit l'information qui doit être collectée et fournie au terme du projet. Le questionnaire rempli doit être renvoyé à la Direction générale des programmes au terme du projet.

Les examens antérieurs du Fonds et des programmes de financement discrétionnaire du Ministère en général ont souvent fait état des limitations du SCP^{40 41 42 43}. Le système fonctionne principalement comme un outil de gestion de projets plutôt qu'un outil d'évaluation ou de mesure du rendement, ce qui signifie qu'il fournit des renseignements partiels, s'il en fournit, sur les résultats des projets ou les leçons à retenir. On a apporté de nombreuses améliorations au SCP au cours des quelques dernières années, notamment en créant des feuilles couvertures de projets, mais il ne permet pas d'intégrer ni de communiquer facilement l'information entre les programmes de financement du Ministère (ce qu'on estime nécessaire pour réduire les risques de chevauchement des fonds et pour améliorer les possibilités d'établir des partenariats financiers). Le GTPE se penche actuellement sur ce problème.

Au-delà des améliorations envisagées pour le SIGFM et du remplacement du SCP, on a fait des progrès et on continue d'en faire pour mettre au point des mécanismes de mesure du rendement et de suivi continue plus efficaces au sein du Fonds des subventions et des contributions. Par exemple, la mise en œuvre récente d'un questionnaire de collecte de données sur les projets devrait aider à corriger quelques-uns des écarts en matière de pratiques d'établissement de projets

⁴⁰ *Évaluation de quelques fonds de subventions et contributions discrétionnaires*. Division de l'évaluation des programmes, ministère de la Justice du Canada, 1994.

⁴¹ *Suggestion for Improvements: Grants and Contributions Fund*. Division de l'évaluation, ministère de la Justice du Canada, octobre 1997.

⁴² *Discretionary Funding Programs: Coordination within the Department of Justice*. Préparé par le groupe de travail ministériel sur la coordination des programmes et la communication d'information pour le ministère de la Justice du Canada, 2000.

⁴³ Division de la vérification interne (2001). *Programmes de subventions et de contributions*. Ministère de la Justice du Canada.

relevés dans l'examen des dossiers de projets. De même, la mise en place d'une feuille couverture de projets du SCP dans la couverture intérieure des dossiers de projets améliorera grandement la capacité des membres de la direction et du personnel du Fonds de surveiller les progrès et le succès de projets particuliers de façon continue et d'en faire rapport rapidement. Ces feuilles couvertures se sont déjà révélées utiles pour évaluer les dossiers de projets dans la partie de la présente évaluation consacrée à l'examen de dossiers. Enfin, l'initiative du GTEP fournit l'occasion d'améliorer la coordination des politiques et des programmes au sein du Ministère pour faire en sorte que les priorités du Fonds continuent de tenir compte de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques au sein du ministère de la Justice et d'y contribuer.

Les domaines à améliorer par rapport aux outils et aux pratiques de surveillance en vigueur ne concernent pas tant les outils eux-mêmes que *l'utilisation et la mise en œuvre* de ces outils. Des problèmes comme le roulement du personnel et l'absence de mécanismes officiels pour faciliter la communication d'information (comme les leçons à retenir) entre les secteurs des politiques et des programmes du Ministère expliquent en partie l'utilisation peu efficace ou non homogène de ces mécanismes. Nous avons relevé des indications de cette utilisation peu homogène et efficace des outils de surveillance au cours de l'examen de dossiers de projets choisis au hasard. L'examen a révélé que le contenu et la présentation des dossiers varient considérablement d'un projet à l'autre, une constatation qu'on avait aussi faite dans plusieurs examens antérieurs, notamment la plus récente vérification interne.⁴⁴ Par exemple, environ 38 % des dossiers des projets examinés ne comportaient pas de feuille couverture du SCP⁴⁵. Parmi les dossiers de projets qui comportaient une feuille couverture, il manquait une grande partie des données de base standard, comme les priorités et les objectifs du projet. De plus, si le SCP n'est actuellement pas très utile pour collecter et rapporter les résultats des projets, un espace sur la feuille couverture permet au gestionnaire du projet d'indiquer la mesure «perçue» dans laquelle le projet a atteint ses objectifs. Cet espace est rarement rempli et lorsqu'il l'est, il est difficile de déterminer sur quoi le gestionnaire du projet fonde son jugement, compte tenu de la nature limitée de l'information disponible dans le dossier. Essentiellement, il n'y a aucune façon de corroborer l'évaluation indiquée. Ce problème avait aussi été soulevé récemment dans un examen des subventions annuelles exécutées en 2000.⁴⁶

Nous avons examiné la mesure dans laquelle des mécanismes de surveillance additionnels ou différents pourraient améliorer la réussite du Fonds, en grande partie au moyen d'entrevues auprès d'informateurs clés. Ces derniers ont fait de nombreuses suggestions à ce sujet :

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ La feuille couverture du SCP a été introduite au cours de l'exercice 1997-1998.

⁴⁶ The Flett Consulting Group Inc. (2000). *Report on a Review of Selected Annual Grants in Justice Canada's Grants & Contributions Fund*. Préparé pour la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes, ministère de la Justice du Canada.

- ***officialiser et simplifier les processus de demande, d'examen et de sélection*** - Dans les examens et les consultations dont le programme a fait l'objet⁴⁷, on conclut que les projets pourraient s'harmoniser de façon plus efficace et systématique avec les priorités du Ministère si leur sélection passait par un processus de demande plus formel. Parmi l'éventail des mesures formelles recommandées, mentionnons : des comités d'examen des propositions composés de représentants de la Direction générale des programmes et du Secteur des politiques; la consultation d'experts lorsque les membres du Comité ne possèdent pas une expertise substantielle dans le domaine; et des appels de propositions officiels assortis de délais de présentation pour faire en sorte que les projets sont financés en fonction de leur pertinence stratégique plutôt que de leur opportunité;
- ***exiger des rapports plus fréquents*** - On a suggéré de mettre en place un processus d'établissement de rapports des progrès plus régulier et structuré, entre autres : des analyses des statistiques mensuelles sur les projets financés et la détermination des domaines dans lesquels un soutien plus important est nécessaire; préparer des rapports cumulatifs trimestriels fournissant à la direction et au personnel du Fonds ainsi au Secteur des politiques un aperçu plus complet des tendances et des résultats du financement; et préparer des rapports annuels pouvant faciliter le processus d'examen annuel du Cadre de planification des stratégies et des priorités du Fond;
- ***établir des mesures et des processus de reddition de comptes axés davantage sur les résultats pour certains projets financés*** - Cette suggestion s'adressait aux projets recevant un financement annuel (tant des subventions que des contributions) et ceux recevant un soutien financier substantiel. Pour les organismes et projets recevant un financement annuel, les suggestions concernaient des examens des évaluations réguliers pour confirmer qu'il continue de satisfaire aux besoins et aux priorités du Fonds et de poursuivre les politiques et les priorités du Ministère. Cette recommandation avait aussi été soulevée dans un examen récent des subventions annuelles.⁴⁸ De plus, on a aussi mentionné des vérifications sur place en guise de suivi plus complet des projets à grande échelle engageant des sommes importantes;
- ***établir des outils et des ressources de mesure du rendement plus formels*** - On a suggéré des outils et des ressources intégrés, comme une stratégie de mesure du rendement, un cadre d'évaluation et l'emploi d'une personne-ressource affectée à temps plein à la mesure du rendement pour faire en sorte que le contrôle du rendement devienne un élément standard de la gestion et de l'administration quotidiennes du Fonds. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, bon nombre de ces outils de mesure et de contrôle du rendement existent déjà, mais la

⁴⁷ *Suggestion for Improvements: Grants and Contributions Fund.* Division de l'évaluation, ministère de la Justice du Canada, octobre 1997.

⁴⁸ Ibid.

mise en œuvre et l'utilisation systématiques et détaillées de ces outils posent encore problème;

- ***favoriser un leadership solide*** - L'une des difficultés éprouvées à ce jour au Fonds des subventions et des contributions a été le manque de leadership soutenu pour aider à définir et à améliorer la gestion et l'administration du Fonds et le contrôle de son rendement. Le roulement fréquent du personnel et des membres de la direction, surtout dans les premières années de la période à l'étude a contribué à un besoin accru d'assurer une constance dans la mise en œuvre et l'amélioration continue du Fonds, peu importe le roulement du personnel. Le leadership est aussi nécessaire pour faire face aux pressions extérieures influant sur le Fonds et pour situer fermement le Fonds dans le contexte plus global des programmes de financement généraux du Ministère.

5.2 Atteinte des objectifs

Nous avons évalué l'atteinte des objectifs de plusieurs façons. La première consistait en une question posée à chaque informateur clé sur la nature et la mesure dans laquelle le Fonds a réussi, à ce jour, à réaliser ses objectifs. Nous avons cherché à valider les liens apparents entre les projets financés et les objectifs du Fonds en posant des questions aux bénéficiaires de fonds et aux participants concernés dans les études de cas. Nous les avons interrogés sur la mesure dans laquelle les projets financés ont contribué ou sont susceptibles de contribuer aux objectifs généraux du Fonds. Les résultats de chaque source de données sont présentés ci-dessous.

5.2.1 Mesure dans laquelle le Fonds a réalisé ses objectifs

Dans les entrevues auprès d'informateurs clés, nous avons demandé à chaque répondant d'évaluer la mesure dans laquelle ils croient que le Fonds a réalisé ses différents objectifs sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « dans une grande mesure ». Le tableau 5.1 renferme les réponses moyennes des participants.

Selon les répondants, le Fonds est plus susceptible d'améliorer les partenariats et de faciliter et encourager des consultations et la communication d'information avec d'autres paliers de gouvernement et divers organismes du domaine de la justice. Les informateurs clés sont d'avis que le Fonds est moins susceptible de contribuer à rendre le système de justice plus efficace et moins onéreux, à soutenir l'élaboration de politiques ou à servir de levier de changement par rapport aux politiques et aux programmes de justice. Les répondants n'ont pas tardé à ajouter que les objectifs jugés les plus susceptibles d'être atteints sont ceux figurant parmi les plus faciles à

décrire et à mesurer. À l'inverse, les objectifs jugés les moins susceptibles d'être atteints sont ceux figurant parmi les plus difficiles à mesurer. Ces remarques semblent corroborées par le pourcentage de réponses « ne sais pas » comme nous pouvons le voir dans le tableau 5.1. Les pourcentages les plus élevés de réponses « ne sais pas » correspondent aux objectifs que d'autres répondants ont jugés les moins susceptibles d'être atteints. Dans l'ensemble, un grand nombre des réponses « ne sais pas » témoignent du fait que les répondants ne pouvaient faire le lien entre le Fonds et ses effets. La direction et le personnel du Fonds ont aussi indiqué qu'il est difficile, même pour eux, d'évaluer la mesure dans laquelle le Fonds a réalisé ses objectifs ou est une « réussite », compte tenu du manque de synthèse et de diffusion des résultats.

TABLEAU 5.1
Mesure dans laquelle le Fonds a atteint ses objectifs
(Informateurs clés)

Objectifs	Réponse moyenne	% de réponses « ne sais pas »*
Améliorer les partenariats avec des particuliers et des organisations	5.7	15 %
Encourager la consultation et la communication d'information entre <i>divers organismes du domaine de la justice</i>	5.4	20 %
Encourager la consultation et la communication d'information entre <i>d'autres paliers</i>	5.1	30 %
Stimuler l'innovation	4.7	30 %
Encourager la consultation et la communication d'information avec <i>le grand public</i>	4.6	30 %
Appuyer l'élaboration de politiques	4.5	25 %
Servir de levier de changement en matière de politiques et de programmes de justice	4.5	35 %
Stimuler l'investissement dans le système de justice	4.4	35 %
Contribuer à rendre le système de justice et l'administration de la justice plus efficaces et moins onéreux	4.1	45 %

*Le pourcentage de réponses « ne sais pas » peut avoir eu un effet sur la réponse moyenne et, par conséquent, il faut interpréter les résultats avec prudence.

Nous avons mené un exercice similaire avec un échantillon représentatif de bénéficiaires de fonds à qui nous avons aussi demandé d'évaluer la mesure dans laquelle leur projet avait contribué aux buts et aux objectifs du Fonds. Une fois encore, chaque répondant devait fournir une réponse sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « dans une grande mesure ». Le tableau 5.2 ci-dessous renferme les résultats détaillés de cet aspect de l'évaluation. Dans l'ensemble, les bénéficiaires de fonds ont déclaré que la plupart des projets avaient eu au moins un effet modéré par rapport à l'atteinte des objectifs du Fonds. Ils étaient plus susceptibles de choisir la mise en valeur des partenariats comme principal objectif atteint, suivi de près par la stimulation de l'innovation.

TABLEAU 5.2
Mesure dans laquelle les projets financés ont contribué à l'atteinte des objectifs du Fonds (bénéficiaires de fonds)

Objectifs	Réponse moyenne*	% de réponses « ne sais pas »*
Améliorer les partenariats avec des particuliers et des organisations	6.0	9 %
Stimuler l'innovation	5.9	5 %
Favoriser l'accès à la justice, l'égalité et les droits de la personne	5.6	5 %
Encourager la consultation et la communication d'information entre divers organismes du domaine de la justice	5.5	11 %
Appuyer l'élaboration et l'exécution de programmes de justice	5.4	11 %
Encourager la consultation et la communication d'information entre d'autres paliers de gouvernement	5.0	12 %
Stimuler l'investissement dans le système de justice	4.9	16 %
Encourager la consultation et la communication d'information avec le grand public	4.8	9 %

*Il est important de souligner que la nature des réponses ne diffère pas de façon significative selon la catégorie de financement, la catégorie d'organisme ou l'année de financement. L'absence de différences significatives peut être attribuée au petit nombre de répondants dans chaque groupe.

Les résultats présentés dans les tableaux 5.1 et 5.2 nous autorisent à faire quelques constatations importantes :

- **le rôle important du Fonds des subventions et des contributions pour améliorer les partenariats.** Cette constatation est essentielle à la réussite du Fonds des subventions et des contributions compte tenu de son objectif de favoriser l'établissement de partenariats pour élaborer et exécuter des projets en matière de politiques et de programmes de justice. Un examen plus détaillé du rôle et de l'effet des partenariats à titre d'élément de la réussite du Fonds figure dans la section suivante ;
- **l'évaluation globale supérieure que les promoteurs de projets font de l'atteinte des objectifs.** Ces résultats peuvent être attribués en partie aux préjugés favorables potentiels des promoteurs de projets, mais leur réponse peut aussi témoigner de la capacité de ce groupe à discerner les liens entre leurs projets et les objectifs du Fonds. Cette conclusion est corroborée par les pourcentages inférieurs de réponses « ne sais pas » fournis par les promoteurs de projets comparativement aux autres informateurs clés.

Les évaluations globales supérieures fournies par les promoteurs de projets reflètent leur capacité à discerner, quoique souvent de façon non objective, les effets et l'efficacité de leurs projets, étant donné qu'ils connaissent et comprennent bien ce que leurs projets devaient accomplir. Par exemple, à propos des effets ou des changements plus spécifiques attribuables à leurs projets dans leurs domaines respectifs, les bénéficiaires de fonds étaient plus susceptibles d'évoquer la compréhension et la coopération accrues des décideurs, du grand public ou d'autres intervenants clés aux échelons municipal, fédéral-provincial-territorial ou international. Comme un

bénéficiaire le disait : « Le projet a amélioré la compréhension des enjeux relatifs aux droits des Autochtones entre les trois provinces... et deux territoires. Nous avons créé quelques liens réels entre des juges nommés par le fédéral dans ces administrations... » Les bénéficiaires étaient aussi plus susceptibles de parler de la mise en œuvre ou de l'utilisation de leur initiative ou projet, ainsi que d'une plus grande attention des médias et d'une augmentation du financement et de la crédibilité comme effets ou changements particuliers. Sous ce rapport, un bénéficiaire a rappelé que « Deux provinces ont mis sur pied des initiatives régionales similaires et deux autres provinces s'apprêtent à le faire. Des sous-secteurs ont mis en œuvre des politiques de sélection d'une portée considérable... »

Le volet « études de cas » de la présente évaluation a aussi mis en lumière la capacité des bénéficiaires de fonds de déterminer facilement la mesure dans laquelle leurs projets avaient contribué aux objectifs du Fonds. Par exemple, trois des quatre promoteurs de projets faisant l'objet d'études de cas ont indiqué que leur projet a servi de « levier de changement ». De plus, chacun d'eux a pu fournir des exemples précis de la façon dont leurs travaux ont provoqué des changements dans des domaines et des organismes se rapportant à la justice. Par exemple, selon un promoteur de projet, la diffusion d'information se rapportant à la justice a fait en sorte que « d'autres provinces sollicitent maintenant notre savoir-faire pour adopter une approche similaire afin de diffuser de l'information se rapportant à la justice dans leurs propres provinces ». De même, les quatre promoteurs de projets ont pu fournir des exemples de la façon dont leurs activités ont permis : de favoriser l'accès à la justice, l'égalité et les droits de la personne; de stimuler l'innovation; d'améliorer les partenariats; et d'encourager des consultations. Cependant, ils étaient moins à même de décrire facilement comment leurs travaux ont « stimulé l'investissement dans le système de justice ».

Les informateurs clés qui avaient tendance à être plus éloignés de la gestion quotidienne des projets que les promoteurs de projets ont été incapables de déterminer la mesure dans laquelle les objectifs du Fonds ont été atteints. Cela pourrait être dû en partie au peu de données axées sur des résultats que la direction et le personnel du Fonds, et le Ministère dans son ensemble, ont à leur disposition. Selon les répondants, plusieurs problèmes relatifs à la conception, à la gestion et à l'administration du programme ont aussi influé sur la mesure dans laquelle le Fonds a réussi à atteindre ses objectifs.

- **Objectifs trop généraux du Fonds** - Il est apparu évident que les répondants avaient l'impression que les objectifs du Fonds étaient encore trop généraux et « vides » pour avoir un effet quantifiable sur des domaines de fond comme « l'élaboration de politiques » et « rendre le système de justice et l'administration de la justice plus efficaces et moins onéreux ». Quelques répondants ont indiqué que pour cette raison, les initiatives plus

spécialisées et plus ciblées étaient plus susceptibles d'avoir un effet plus grand dans certains de ces domaines.

- ***Absence d'orientations claires émanant des secteurs du Ministère responsables de l'élaboration de politiques*** - Quelques-uns des commentaires formulés par rapport à l'effet limité que le Fonds avait eu à ce jour soulignaient que le Secteur des politiques du Ministère devait fournir de meilleures orientations afin de mieux préciser ses besoins en matière d'orientation et la meilleure façon d'y répondre par l'intermédiaire du Fonds des subventions et des contributions. On considère que l'amélioration des liens entre la Direction générale des programmes et le Secteur des politiques du Ministère est essentielle pour faciliter et rehausser l'effet du Fonds à l'appui de l'élaboration des politiques en particulier.
- ***Connaissance limitée du Fonds au sein du Ministère*** - Il faut promouvoir le Fonds au sein du Ministère pour faire en sorte qu'il est bien utilisé et pour améliorer ses effets en matière d'élaboration des politiques. De nombreux répondants sont d'avis qu'une promotion plus efficace de l'objet et des objectifs du Fonds contribuerait grandement à améliorer sa réputation et son utilisation au sein du Ministère.
- ***Établir des indicateurs de succès plus concis et quantifiables*** - L'une des plus grandes difficultés que les répondants éprouvaient pour fournir un commentaire éclairé sur la mesure dans laquelle le Fonds avait réussi à atteindre ses objectifs tenait à leur incapacité de décrire des indicateurs plus généraux (au-delà des projets particuliers) des effets du Fonds. La plupart des répondants ont eu de la difficulté à indiquer clairement comment le Fonds avait modifié des politiques et des programmes en matière de justice. Un peu comme le besoin de faire connaître le Fonds au sein du Ministère, on soulignait aussi qu'il fallait établir et surveiller des mesures ou des indicateurs de succès plus clairs pour permettre à la direction et au personnel du Fonds de décrire objectivement les réussites de projets lorsqu'ils font la promotion du Fonds.

En plus des effets escomptés du Fonds, l'évaluation a aussi porté sur la mesure dans laquelle le Fonds des subventions et des contributions peut avoir eu des effets imprévus. Selon de nombreux informateurs clés, l'un des effets imprévus les plus souvent mentionnés est la possibilité que des organismes recevant un financement de base puissent devenir dépendants vis-à-vis du Fonds et du gouvernement fédéral en général pour leur soutien financier à long terme. Un autre effet imprévu plus positif tient au fait que le Fonds donne l'occasion à certains organismes (comme des organismes de jeunes et ceux qui n'auraient autrement pu obtenir de financement en raison de leur manque de spécialisation) d'avoir accès à des fonds pour mettre au point et tester quelques idées et programmes novateurs et participer au processus d'élaboration et de mise en œuvre de politiques.

5.3 Le volet « partenariat » du Fonds

Un sondage mené auprès de partenaires de projets visait à comprendre leur rôle par rapport au Fonds. Les constatations issues de cette source de données ont fourni un éclairage sur : la façon et les raisons pour lesquelles des partenaires s'associent au Fonds des subventions et des contributions; la nature et l'étendue de leur participation dans des projets financés; la valeur ou les bénéfices présumés de leur participation; et un examen de la façon dont ces partenariats peuvent être mis en valeur et exploités davantage.

5.3.1 Comment et pourquoi des partenaires s'associent au Fonds

Pour tenter de comprendre les facteurs agissant sur la décision de s'associer à un projet du Fonds, nous avons demandé aux partenaires d'expliquer pourquoi leur organisme avait choisi de s'associer à un projet financé par le Fonds des subventions et des contributions. Les raisons invoquées pour leur décision comprennent : la pertinence du projet au travail régulier de l'organisme partenaire (82 %); la possibilité de travailler avec l'organisme promoteur (59 %) et la possibilité de partager de l'information et des expériences avec des personnes s'intéressant à des questions similaires (59 %).

Quand nous leur avons demandé de décrire comment l'organisme partenaire en était venu à s'associer au projet, de nombreux partenaires ont dit qu'ils entretenaient déjà une relation de longue date avec l'organisme promoteur avant le projet en question et qu'ils ont simplement tiré parti de l'occasion de travailler ensemble dans une autre entreprise. Un peu moins de la moitié (45 %) des répondants ont dit que l'organisme promoteur les avait approchés contre 13 % qui avaient été approchés par le personnel du Fonds et 13 % encore qui avaient approché eux-mêmes l'organisme promoteur. Près du quart (23 %) des partenaires interrogés n'ont pu dire comment ils en étaient venus à s'associer au projet.

5.3.2 La nature et l'étendue de la participation des partenaires

Nous avons demandé aux partenaires de décrire la nature du partenariat de leur organisme avec le projet financé. Un peu plus du tiers des répondants (36 %) ont décrit leur partenariat comme une collaboration sur certains aspects du projet. Une proportion plus petite mais quand même appréciable de répondants (23 %) ont dit qu'ils étaient des partenaires à part entière et participaient à toutes les étapes du projet. Puis 18 % ont décrit leur participation comme relativement minime, le bénéficiaire des fonds assumant la responsabilité du projet. Enfin, le plus

petit pourcentage de répondants (9 %) ont décrit leur partenariat avec les projets à titre de « partenaire financier seulement ». Les partenaires du Fonds fournissent souvent un soutien financier dans le cadre de leur participation, mais ils s'occupent souvent plus étroitement d'autres aspects du projet.

Nous avons examiné la nature particulière de la participation du partenaire à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'examen d'un projet financé. Nous avons demandé à chaque répondant d'évaluer leur niveau de participation *attendu* par opposition à *réel* sur un éventail d'activités d'élaboration, d'exécution et d'examen des projets. Une fois encore, les partenaires devaient évaluer leur niveau de participation attendu et réel sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « aucune participation », 4 = « une certaine participation » et 7 = « une grande participation ». Les résultats présentés dans le tableau 5.3 révèlent que les attentes des partenaires à propos de la nature et de l'étendue de leur participation dans les projets financés correspondent de très près à leur participation réelle. Les seules disparités notables entre la participation attendue et réelle du partenaire semblent survenir à la fin du projet, notamment pour étudier et commenter les rapports/évaluations des projets et participer à la diffusion des résultats du projet.

Les classements des réponses globales aux deux questions (participation réelle *par opposition* à participation attendue) montrent que les partenaires étaient plus susceptibles de participer au début du projet plutôt qu'au cours de la mise en œuvre ou qu'à la fin. Le niveau de participation des partenaires serait plus faible aux étapes finales d'un projet, peut-être à cause de la rareté des renseignements axés sur les résultats disponibles pour examen et diffusion et non à cause de l'exclusion ou de l'omission des partenaires de ces processus.

TABLEAU 5.3
Niveau de participation attendu et réel des partenaires des projets

Activité du projet	Attendu	Réel
Déterminer le montant du soutien que l'organisme partenaire doit fournir	5.8	6.0
Aider à élaborer le projet	5.0	5.1
Diffuser les résultats du projet	5.2	4.8
Étudier et commenter les rapports ou évaluations des projets	5.1	4.5
Surveiller les activités courantes des projets	4.5	4.7
Participer à des réunions/appels téléphoniques avec des promoteurs de projets	4.6	4.2
Élaborer la proposition de projet	3.8	3.8
Déterminer le budget global du projet	3.0	2.8

Enfin, nous avons demandé aux répondants de déterminer si leur partenariat avec le Fonds avait changé avec le temps et, le cas échéant, de quelle façon. Près du tiers (32 %) des partenaires

interrogés ont dit que le partenariat a très peu changé, 18 % qu'il a «quelque peu» changé et 14 % qu'ils ont vécu beaucoup de changements. Quant à la nature des changements touchant le partenariat de leur organisme avec le Fonds, les partenaires ont dit que les changements découlaient surtout « de l'amélioration des communications... lors des réunions entre le ministère de la Justice et les bénéficiaires » et d'une « meilleure compréhension du programme et de la façon dont on peut l'utiliser pour aider la communauté. Il nous a permis de prendre une plus grande part et de trouver une meilleure façon de rendre notre collectivité plus sûre. » De même, des partenaires ont parlé des processus transparents et de la participation accrue des intéressés : « Justice Canada l'a instauré dans une démarche visant à offrir un processus plus transparent et à accroître la participation d'autres intéressés » et « ...il a apporté une plus grande valeur à nos activités ».

5.3.3 Contributions financières des partenaires à des projets financés dans le cadre du Fonds des subventions et des contributions

Le tableau 5.4 résume les contributions financières et non financières des partenaires dans les projets financés par le Fonds, selon la catégorie de financement et l'exercice au cours de la période à l'étude. Nous indiquons dans ce tableau la valeur totale des projets financés et la proportion financée par le Fonds des subventions et des contributions et par les partenaires selon l'exercice et la catégorie de financement. Il est important de souligner que les données présentées dans le tableau 5.4 sont dérivées des données du SCP. Le reste des projets ne comportaient pas de partenariats ou ne disposaient pas de données électroniques sur les partenariats en cause. Il est tout aussi important de souligner que ces données reflètent l'information accompagnant la demande et ne représentent pas forcément un portrait exact du soutien réel que les partenaires ont fourni jusqu'à la fin du projet. Ces données ne sont pas déclarées dans le SCP. Voici les principales constatations :

- en 1996-1997 et 1997-1998, les contributions financières des partenaires (sauf pour les contributions annuelles) représentaient invariablement une proportion importante de la valeur totale ou du coût du projet (67 % - 96 %);
- les contributions de projets représentaient invariablement plus de la moitié des montants accordés à des partenariats pour chaque exercice financier, les pourcentages les plus élevés survenant en 1996-1997 et 2000-2001;
- le nombre total de projets comportant des partenariats a diminué avec le temps, une baisse significative du nombre de partenariats étant survenue en 1998-1999;

- sauf pour les subventions globales, le montant total du financement accordé à des partenariats a diminué graduellement entre 1996-1997 et 2000-2001;
- on a éliminé le soutien financier accordé à des partenariats dans le cadre de subventions annuelles à l'exercice 1998-1999 et pour les contributions annuelles, en 2000-2001.

Cette analyse révèle que si les partenariats font partie intégrante du Fonds, leur nombre et le niveau de soutien qu'ils ont fourni aux projets du Fonds ont nettement diminué depuis 1998-1999. Pour ce qui concerne les projets recevant des contributions annuelles, la diminution des partenariats peut s'expliquer entre autres par un élément dissuasif « intégré » visant l'établissement de partenariats, c'est-à-dire que les sommes provenant de partenariats ont une incidence directe sur la contribution du Ministère. Plus les partenaires d'un projet fournissent d'argent, plus le Ministère réduit son financement.

TABLEAU 5.4
Aperçu financier des projets comportant des partenariats, selon la catégorie de financement et l'exercice
(1996-1997 à 2000-2001)⁴⁹

Exercice	Ventilation	Subvention annuelle	Subventions globales	Contributions annuelles	Contributions de projets
1996-1997	Total ⁵⁰	210 400 \$ (1)	1 260 112 \$ (25)	2 295 221 \$ (12)	14 641 468 \$ (60)
	G et C ⁵¹	24 %	9 %	51 %	10 %
	Partenariat ⁵²	76 %	91 %	49 %	90 %
	Contribution non financière ⁵³	0	9 (36 %)	4 (33 %)	15 (25 %)
1997-1998	Total	210 400 \$ (1)	3 850 251,64 \$ (27)	2 325 103 \$ (11)	8 967 307 \$ (45)
	G et C	24 %	5 %	47 %	16 %
	Partenariat	76 %	95 %	53 %	84 %
	Contribution non financière	0	6 (22 %)	7 (64 %)	12 (27 %)
1998-1999	Total	-	599 728 \$ (8)	1 050 653 \$ (3)	2 950 940 \$ (28)
	G et C	-	7 %	20 %	31 %
	Partenariat	-	93 %	80 %	69 %
	Contribution non financière	-	1 (13 %)	2 (67 %)	11 (39 %)
1999-2000	Total	-	796 558,88 \$ (8)	213 730 \$ (1)	1 525 845 \$ (14)
	G et C	-	7 %	33 %	23 %
	Partenariat	-	93 %	67 %	67 %
	Contribution non financière	-	2 (25 %)	1	4 (29 %)
2000-2001	Total	-	1 368 619 \$ (8)	-	1 753 016 \$ (11)
	G et C	-	4 %	-	33 %
	Partenariat	-	96 %	-	67 %
	Contribution non financière	-	3 (38 %)	-	0

5.3.1 Valeur et avantages perçus pour les partenaires

Nous avons aussi évalué la mesure dans laquelle les partenaires ont profité de leur participation à des projets financés. Plus particulièrement, nous nous sommes intéressés à la valeur que leur participation représente pour leur organisation. Les partenaires devaient évaluer la mesure dans laquelle leur participation aux projets financés a été positive pour leur organisation sur plusieurs points clés, à l'aide d'une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « dans une grande mesure ». Leurs réponses sont résumées dans le tableau 5.5.

⁴⁹ Rapport de données du Système de contrôle des projets – *Liste des partenariats recevant des subventions et des contributions – entre 1996-1997 et 2000-2001 en date du 10 décembre 2001*, Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice, Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes.

⁵⁰ Représente la valeur totale de tous les projets comportant des partenariats selon la catégorie de fonds et l'exercice. (n) désigne le nombre total de projets désignés comme comportant des partenariats.

⁵¹ Pourcentage de la valeur totale des projets financés par le Fonds des subventions et des contributions.

⁵² Pourcentage de la valeur total des projets financés par des partenariats.

⁵³ Pourcentage du nombre total de projets ayant reçu une quelconque forme de contribution non financière.

TABLEAU 5.5
Avantages pour les partenaires de participer à un projet du Fonds

Nature de la contribution de l'organisation	Réponse moyenne
Partenariats/réseaux existants renforcés	6.0
Visibilité accrue de l'organisation partenaire et de ses activités	5.6
Nouveaux partenaires de projets/réseaux établis	5.1
Aide pour définir de nouvelles approches/orientations stratégiques	4.9
Accès à des ressources/documents de formation	3.9

Ces données montrent clairement que les partenaires croient que leur organisation a bénéficié de sa participation à un projet du Fonds. Entre autres constatations notables, mentionnons que la participation des partenaires a permis de renforcer des partenariats existants et d'aider à en établir des nouveaux. Un autre avantage tient à la visibilité accrue de l'organisation partenaire et de ses activités. Quant à la façon dont le projet a contribué à leur organisation d'autres façons, les partenaires indiquent que les projets les ont aidés à s'acquitter de leurs mandats, tout en « nous mettant sur la carte ».

Les expériences positives rapportées par les partenaires à propos de leur participation à des projets financés par le Fonds des subventions et des contributions donnent à penser qu'ils sont susceptibles de poursuivre ou de renforcer leurs relations avec le Fonds ou le promoteur du projet. Interrogés sur la mesure dans laquelle les partenaires continueraient de collaborer avec le Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice, un seul répondant (5 %) a dit qu'il ne le ferait pas et six autres (27 %) ont dit qu'ils ne le savaient pas à ce stade-ci. Les autres participants interrogés (78 %) ont indiqué qu'ils continueraient de collaborer avec le Fonds sur des questions d'intérêt mutuel.

5.4 Résumé

Nous avons évalué la réussite du programme de plusieurs façons critiques, notamment en évaluant l'efficacité des mécanismes disponibles pour quantifier la réussite et la mesure dans laquelle le Fonds a atteint ses objectifs. Les résultats de notre enquête révèlent que les défis auxquels le Fonds des subventions et des contributions fait face ne sont pas liés à la disponibilité d'outils pour évaluer la réussite mais plutôt à la mesure dans laquelle ces outils ont été utilisés de façon efficace et systématique. La direction et le personnel du Fonds sont bien conscients de ces défis et ils sont en voie d'améliorer les outils et les ressources disponibles et ils participent au GTEP et au remplacement du SCP.

L'évaluation a révélé la nécessité d'officialiser et de simplifier le processus de demande, d'examen et sélection du Fonds (c.-à-d. employer des appels de propositions officiels). Les

projets financés pourraient être rattachés de façon plus efficace et systématique aux nouvelles priorités du Ministère s'ils étaient guidés par un processus de demande, d'examen et de sélection plus structuré. On a aussi décrit des améliorations à apporter aux exigences en vigueur en matière d'établissement de rapports pour les projets financés. Plus particulièrement, les projets annualisés devraient faire l'objet d'examens annuels pour confirmer qu'ils continuent de contribuer aux objectifs du Fonds. Enfin, les répondants estiment que des outils et des ressources plus structurés en matière de mesure du rendement, comme stratégie de mesure du rendement et du personnel affecté à temps plein à cette tâche, sont nécessaires pour aider à faire en sorte que les outils et les ressources de contrôle disponibles sont utilisés de façon systématique et efficace.

Notre évaluation nous permet de conclure que les projets financés s'inscrivent dans les objectifs du Fonds et sont même susceptibles d'avoir contribué à leur atteinte. Toutefois, notre capacité au terme de notre évaluation de nous prononcer plus formellement sur la mesure dans laquelle ces projets ont abouti à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes en matière de justice est extrêmement limitée.

Nous avons interrogé des informateurs clés et des bénéficiaires de fonds sur la mesure dans laquelle les projets financés ont contribué à l'atteinte des objectifs du Fonds. Selon eux, le Fonds est plus susceptible de : soutenir le renforcement de partenariats; stimuler l'innovation; promouvoir l'accès à la justice, l'égalité et les droits de la personne; et encourager des consultations et la communication d'information entre divers organismes dans le domaine de la justice. Même s'il a été difficile d'obtenir de ces sources de données des renseignements axés sur des résultats concernant la mesure dans laquelle le Fonds et les projets financés ont contribué à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes en matière de justice, les études de cas détaillées exécutées dans le cadre de la présente évaluation nous permettent de conclure que : un des projets a clairement contribué à l'élaboration de politiques du ministère de la Justice; un autre a contribué à l'application de politiques en matière de justice; et un troisième projet devrait contribuer à l'élaboration et à l'exécution de programmes en matière de justice quand la période pilote sera terminée. Les études de cas ont mis en lumière quelques constatations importantes concernant les incidences des projets étudiés sur les politiques. Cela montre qu'avec des investissements suffisants, il est possible de quantifier des résultats et d'en faire rapport.

Les problèmes qui ont nui à la capacité du Fonds d'atteindre ses objectifs sont les suivants : les objectifs du Fonds restent trop généraux pour avoir un effet quantifiable sur des domaines de fond comme l'élaboration de politiques et rendre le système de justice et d'administration de la justice plus efficace et moins onéreux; l'absence d'indicateurs de mesure concis et quantifiables; l'absence d'orientation claire fournie par les domaines d'orientation du Ministère pour faire en

sorte que les projets financés sont directement pertinents aux besoins actuels et nouveaux en matière de politiques; et la connaissance limitée du Fonds au sein du Ministère qui limite l'utilisation stratégique qu'on pourrait en faire pour en maximiser l'effet.

Le dernier volet de l'évaluation de la réussite du Fonds s'intéressait au rôle des « partenariats » dans le Fonds. Un sondage auprès d'un échantillon de partenaires de projets financés a révélé que la plupart des partenaires se sont associés au Fonds à cause de la pertinence du projet aux travaux courants de l'organisme partenaire et nombre d'entre eux sont devenus partenaires parce que l'organisme promoteur les avait approchés. La plupart des partenaires interrogés ont décrit leur partenariat avec le promoteur du projet financé comme une collaboration, quelques répondants indiquant qu'ils sont des partenaires « à part entière » dans l'entreprise. Interrogés à savoir si le niveau de leur participation correspondait à leurs attentes, la plupart des répondants ont parlé d'une correspondance étroite. La nature particulière de la participation des partenaires à des projets financés est plus susceptible d'inclure des activités comme déterminer la hauteur du financement que l'organisme partenaire devait fournir et l'aide à l'élaboration du projet. Les partenaires des projets sont moins susceptibles d'avoir participé à l'élaboration même de la proposition de financement et à l'établissement du budget global du projet.

Nous avons aussi évalué la mesure dans laquelle les partenaires ont profité de leur participation à des projets financés par le Fonds des subventions et des contributions. Les partenaires sont plus susceptibles de déclarer que leur participation a renforcé des partenariats ou des réseaux existants, amélioré la visibilité de leur organisation et de son travail et aidé à établir de nouveaux partenariats/réseaux. Quand nous leur avons demandé s'ils allaient continuer de collaborer avec le Fonds, la plupart des répondants ont répondu qu'ils le feraient. En plus des avantages évidents dont les partenaires ont profité par suite de leur participation avec le Fonds, ils ont aussi déclaré jouer un rôle important et apporter une contribution importante dans les projets auxquels ils sont associés.

6. RENTABILITÉ ET SOLUTIONS DE RECHANGE

Le dernier volet de l'évaluation du Fonds des subventions et des contributions concernait la rentabilité globale du Fonds et la mesure dans laquelle d'autres solutions de rechange plus rentables devaient être envisagées dans l'évolution continue du Fonds.

6.1 Le Fonds comme élément rentable des interventions du Ministère

Nous avons évalué la mesure dans laquelle le Fonds est perçu comme un élément rentable des interventions du Ministère pour réaliser ses buts et objectifs généraux en nous appuyant sur les constatations issues des entrevues réalisées auprès d'informateurs clés, tant internes qu'extérieurs. Lorsque nous leur avons demandé d'évaluer la mesure dans laquelle le Fonds est une composante rentable des interventions du Ministère sur une échelle de 1 à 7, où 1 = « pas du tout », 4 = « quelque peu » et 7 = « extrêmement », la plupart des répondants (73 %) ont accordé une note entre 5 et 7. Les répondants ont fourni d'autres commentaires positifs :

- les organismes financés ont généralement une bonne réputation dans le domaine ce qui assure un bon rendement de l'argent investi;
- le Fonds permet aux avocats du Ministère de se concentrer sur des modifications législatives tandis que le Fonds examine d'autres solutions de rechange viables pour améliorer les politiques et les programmes en matière de justice;
- le Fonds est rentable en ce sens qu'en finançant un organisme, le Ministère a accès à un éventail d'autres groupes d'intéressés dans la collectivité.

Des répondants ayant indiqué que le Fonds pourrait être plus rentable ont exprimé des points de vue tout aussi arrêtés :

- mieux repérer les projets les plus susceptibles d'avoir l'effet le plus grand avec l'investissement le plus satisfaisant;

- veiller à ce que les projets financés contribuent réellement à l'élaboration de politiques et de programmes en matière de justice;
- améliorer le processus de sélection des propositions afin que l'attribution des fonds ne sorte pas des paramètres du Fonds et ne soit pas fondée sur le principe du « premier arrivé, premier servi ».

6.2 Caractère suffisant de l'enveloppe des ressources humaines et financières

La mesure dans laquelle les ressources humaines affectées au Fonds sont suffisantes a suscité une réaction mitigée de la part des répondants. Quelques réponses non corroborées exprimaient l'opinion que le personnel semblait « stressé », « surchargé » ou « toujours en contrôle de la situation ». Peu importe les observations plus générales formulées par quelques répondants, la plupart des intéressés sont d'avis que le Fonds dispose à peu près « de la bonne quantité » de ressources humaines ou manque un peu de personnel.

Les répondants ont indiqué à maintes reprises que le Fonds manque de personnel chargé de contrôler les projets et d'évaluer le rendement en permanence. Selon de nombreux répondants (et comme le confirme une grande partie des constatations découlant d'autres sources d'information), des ressources humaines sont nécessaires pour aider à :

- suivre les résultats des projets financés et en faire rapport;
- veiller à ce que la Direction générale des programmes et le Secteur des politiques du Ministère utilisent et intègrent les conclusions des projets;
- élaborer, mettre en œuvre et surveiller un processus d'examen des propositions plus dynamique et détaillé;
- établir et entretenir des relations de travail étroites avec les responsables des politiques au Ministère.

Selon 80 % des répondants, l'enveloppe *financière* attribuée actuellement au Fonds des subventions et des contributions est « beaucoup trop petite ». Cette opinion est liée à de nombreux problèmes relatifs à la conception, à l'exécution et à l'effet du programme :

- l'impression qu'il ne reste qu'un montant limité de ressources financières une fois que les subventions et contributions annuelles ont été engagées. Cette impression est liée à l'idée que si le Fonds ne versait pas de financement de base (subventions et contributions annuelles), ces ressources pourraient être affectées à d'autres projets non annuels. Toutefois, ce n'est pas

forcément le cas puisque chaque enveloppe a été établie à titre de catégorie distincte avec des objectifs distincts;

- on s'attaque à trop de domaines prioritaires avec une enveloppe limitée;
- les ressources financières sont insuffisantes pour soutenir la collecte et l'utilisation d'information axée sur des résultats.

Les répondants ont fait des suggestions pour composer avec la réalité et les implications des ressources financières limitées disponibles au sein du Fonds des subventions et des contributions : revoir les niveaux de financement actuels afin de déterminer de façon plus précise si le Fonds ou les diverses catégories de financement ont un effet notable sur l'élaboration de politiques au Ministère. Selon de nombreux participants, la majoration du financement devrait dépendre de la mesure dans laquelle le Fonds atteint ses objectifs.

6.3 Solutions de rechange rentables

La dernière question d'évaluation abordée sous la rubrique « rentabilité » concernait l'existence de solutions de rechange rentables à la fonction, à la forme ou aux opérations actuelles du Fonds des subventions et des contributions. De nombreuses solutions de rechange ou améliorations au Fonds ont été suggérées au cours de l'évaluation :

- clarifier et circonscrire davantage les objectifs du Fonds et les activités de financement connexes;
- améliorer la souplesse de la gestion et de l'administration du Fonds pour lui permettre de s'adapter facilement aux nouvelles questions d'orientation;
- améliorer la collaboration entre les programmes de financement du Ministère et d'autres ministères fédéraux afin de réduire les chevauchements et créer des possibilités d'établir un plus grand nombre de partenariats et d'alliances stratégiques;
- revoir la structure de responsabilisation actuelle de certaines catégories de financement pour obtenir un meilleur rendement des sommes investies. Par exemple, verser une partie des fonds pour lancer et soutenir le projet financé mais conserver une partie du financement à verser sur présentation d'un rapport ou d'un document satisfaisant décrivant les résultats;
- mettre au point et appliquer des systèmes de mesure du rendement rentables (notamment un Système de contrôle des projets révisé et fondé davantage sur des résultats) qui faciliteront le contrôle continu des résultats des projets et des programmes et contribueront à améliorer les décisions en matière de financement;

- examiner la rentabilité de mettre en place des projets de VIJ financés par une subvention annuelle plutôt que par une contribution annuelle;
- se concentrer sur des projets plus innovateurs qui permettront au Fonds de se démarquer à l'intérieur de l'ensemble des programmes de financement du Ministère;
- à l'autre extrémité du spectre, simplifier la marche à suivre pour demander et rendre compte des contributions. Il faut toutefois souligner que le Ministère n'est pas habilité à modifier les procédures établies par le Conseil du Trésor du Canada.

6.4 Résumé

La plupart des personnes interviewées croient que le Fonds est un élément rentable des mesures que le Ministère prend pour réaliser ses buts et objectifs généraux. Malgré tout, les répondants ont soulevé de nombreuses façons de rendre le Fonds plus rentable. Plus particulièrement, nous avons constaté que les opinions relatives à la rentabilité du Fonds sont étroitement liées à la mesure dans laquelle on croit que le Fonds peut atteindre ses objectifs. Il faut améliorer les liens entre le Fonds et les initiatives de politiques et de programmes du Ministère. De plus, il faut évaluer les activités des projets les plus susceptibles d'obtenir les résultats souhaités.

La présente évaluation s'est intéressée aux questions relatives au « caractère suffisant » des ressources financières et humaines actuelles du Fonds. Si on juge en général que les ressources humaines sont suffisantes compte tenu de l'efficacité perçue du personnel du Fonds, on a indiqué explicitement que d'autres ressources humaines sont nécessaires pour faciliter l'élaboration et l'exécution de stratégies de contrôle continu et de mesure du rendement et pour produire et diffuser les résultats des projets. Les répondants sont plus susceptibles de considérer que les ressources financières et non les ressources humaines sont insuffisantes. On jugeait les ressources financières insuffisantes au regard des priorités trop nombreuses et du pourcentage élevé de l'enveloppe déjà affectée à chaque année à des fonds annualisés, comme les subventions et les contributions annuelles. Une fois encore, on a suggéré qu'il serait utile de disposer de données fondées sur des résultats pour déterminer la meilleure façon d'investir des ressources financières limitées. Cette information aiderait aussi à évaluer les catégories de financement et les activités les plus susceptibles de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques.

Les façons d'améliorer la rentabilité du Fonds comprennent : la clarification des objectifs du Fonds, l'amélioration de la structure de reddition de comptes pour les subventions et contributions annuelles et les projets coûteux et la mise en œuvre intégrale d'un système de mesure du rendement. En plus de ces facteurs souvent mentionnés, les répondants ont fait les suggestions suivantes : assouplir le processus d'établissement des priorités du Fonds pour

s'adapter aux nouvelles questions d'orientation de façon opportune; examiner la rentabilité d'établir des projets de VIJ financés par une subvention annuelle plutôt que par une contribution annuelle; et se concentrer sur des projets plus innovateurs pour permettre au Fonds de se démarquer parmi l'ensemble des programmes de financement du Ministère.

7. CONCLUSION

La présente évaluation du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice a confirmé les constatations d'une série d'évaluations, de consultations et d'études antérieures qui avaient invariablement soulevé bon nombre des mêmes questions. Les moyens manquaient alors pour donner suite intégralement aux recommandations de ces rapports antérieurs. La Direction générale des programmes a tenté d'y réagir de plusieurs façons, notamment en mettant au point plusieurs outils et mécanismes de contrôle, mais bon nombre des anciens défis demeurent. Parmi les facteurs ayant contribué à cette situation, mentionnons : le manque de ressources (tant humaines que financières) affectées au contrôle du rendement et à l'établissement de rapports sur les résultats; l'absence d'une définition claire du rôle du Fonds qu'on aurait pu diffuser largement au sein du Ministère; la visibilité réduite du Fonds après la création des initiatives spéciales; et le taux de roulement élevé des membres de la direction et du personnel pendant la période à l'étude.

Le regroupement de nombreux fonds et la création subséquente de quatre catégories de financement ont effectivement contribué à améliorer la souplesse du Fonds et l'efficacité globale de son administration. Toutefois, ces mêmes processus ont créé une nouvelle série de défis, entre autres : fonctionner sous les auspices d'un ensemble d'objectifs et de priorités très généraux; et composer avec les *perceptions* d'une concurrence accrue entre les catégories de financement.

Le Fonds a connu de nombreuses réussites importantes, en grande partie par rapport à son processus de demande et d'examen global et au rôle que le Fonds a joué pour encourager et faciliter des partenariats de projets. Ce dernier point a été mentionné à maintes reprises au cours de l'évaluation, tant pour ce qui est de la contribution que le Fonds a apportée pour attirer des partenaires de projets à la table que d'aider les promoteurs de projets à trouver des partenaires additionnels. En plus des gains découlant de ces partenariats que les promoteurs de projets ont mentionnés, les partenaires eux-mêmes ont décrit un éventail de bénéfices qu'ils ont tirés de leur participation dans le Fonds et dans les projets particuliers avec lesquels ils se sont associés.

L'une des plus grandes difficultés que nous avons éprouvées au cours de la présente évaluation est l'incapacité de nous prononcer de façon plus nette sur la réussite réelle du Fonds. La plupart des constatations recueillies au cours de l'évaluation étaient de nature anecdotique. Ce genre

d'information est utile pour déterminer les forces du programme et les principaux domaines à améliorer, mais elle est avare des données concrètes dont nous aurions besoin pour déterminer clairement où concentrer les ressources du Fonds (tant humaines que financières) pour obtenir un maximum d'effet. Par exemple, on estimait que les projets financés par le Fonds des subventions et des contributions reflétaient les objectifs et les priorités généraux du ministère de la Justice et étaient donc susceptibles d'y avoir contribué, mais nous ne disposons pas d'assez de renseignements axés sur des résultats pour établir des liens plus clairs et plus concrets entre les domaines prioritaires abordés ou des activités de projets particulières les plus susceptibles d'avoir le maximum d'effet.

Bon nombre des améliorations proposées au cours de l'évaluation visaient la nécessité d'étoffer les systèmes de contrôle continu et de mesure du rendement. La Direction générale des programmes a mis au point, ou est en voie de le faire, un éventail de mécanismes de contrôle qui pourraient lui permettre de mieux cerner et communiquer les réussites du Fonds. Le problème ne tient donc pas à l'absence de mécanismes mais plutôt à leur utilisation systématique. Les besoins et les intérêts du Ministère ont des chances d'être mieux servis si l'on améliore la mise en œuvre de ces mécanismes. En retour, cela aidera à resituer le Fonds au sein du Ministère et à mieux définir ses objectifs et ses priorités, ce qui devrait améliorer l'efficacité globale du Fonds.

D'après ces constatations, il est clair qu'une série de choix s'impose. Au cours de la vie du Fonds, les attentes ont de loin dépassé la capacité du Fonds de livrer des résultats. Le premier choix consistera à déterminer si ce fonds continue d'être vu comme un outil d'élaboration de politiques ou de mise en œuvre de politiques, ou les deux. Le choix d'une vocation d'outil de politiques pour le Fonds a des implications, puisqu'il faudra définir ce concept plus clairement et renforcer les liens avec les différents centres d'élaboration de politiques au sein du Ministère.

Le premier choix consistera à clarifier les objectifs généraux du Fonds et à faire en sorte qu'ils sont compatibles avec les niveaux de financement disponibles et distincts des autres programmes de financement discrétionnaire du Ministère. Quelques priorités sont peut-être encore financées davantage par inertie historique que selon leur mérite ou leurs liens démontrés avec les objectifs du Fonds. Le deuxième choix consistera à concentrer le soutien financier sur les priorités qui appuient le mieux ces objectifs.

Le troisième choix consistera à déterminer la meilleure façon d'utiliser les ressources pour appuyer la gestion, le contrôle et la mesure du rendement des projets, de même que l'analyse et la communication des résultats des projets. Nous avons souligné la rareté des renseignements disponibles concernant la façon dont les divers projets financés fonctionnent et la mesure dans laquelle ils appuient les objectifs généraux du Fonds. Nous avons souligné la nécessité de

communiquer les résultats des projets financés d'une manière utile et efficace et nous avons décrit les conséquences de ne pas le faire. La visibilité du Fonds sera plus grande lorsqu'on connaîtra et communiquera largement ce qu'il fait et ce qu'il a accompli.

Le dernier choix consistera à faire les choix nécessaires pour renforcer le programme et obtenir l'appui de la haute direction pour mettre ces choix en œuvre. En l'absence d'un tel engagement, la justification de maintenir ce fonds est douteuse.

ANNEXE A

Questions d'évaluation et sources de données

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
Pertinence																	
1. Le Fonds demeure-t-il nécessaire?	✓*	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓
2. Le Fonds est-il pertinent par rapport aux besoins en matière d'élaboration des politiques et des programmes du Ministère?	✓	✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓
3. Le Fonds est-il pertinent par rapport aux priorités ministérielles de mise en œuvre des politiques?	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓					✓	✓	✓
4. Y a-t-il double emploi entre le Fonds et d'autres programmes de subventions et de contributions, que ce soit au Ministère ou dans d'autres ministères?	✓	✓		✓				✓		✓				✓	✓		

⁵⁴ **DGP** Personnel et cadres de la Direction générale des programmes, **RPP** Responsables de la recherche en matière de politiques et de programmes, **CSM** Cabinet du sous-ministre, **CSP** chef du Secteur des politiques, **RIE** Division des relations intergouvernementales et extérieures, **CSE** Communications et services exécutifs - une personne désignée, **AJ** Affaires judiciaires, **DPP** Direction des priorités et de la planification, **DPS** Division de la planification stratégique, **IS** Autres employés du MJ s'occupant d'initiatives spéciales complémentaires, **DE** Diversité et égalité/Section de l'accès à la justice, **DP** Section des droits de la personne, **ONG** Organisations non gouvernementales, **AMF** Autres ministères fédéraux.

* Les crochets (✓) indiquent qu'on a posé une question d'évaluation particulière à la source de données indiquée ou qu'on lui a demandé de fournir de l'information.

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
Réussite																	
5. Quels mécanismes sont en place pour surveiller la réussite du Fonds? Constituent-ils des instruments pour la prise de décisions?	✓									✓					✓	✓	
6. Le Fonds a-t-il appuyé l'élaboration des politiques?	✓	✓						✓	✓	✓					✓	✓	✓
7. Le Fonds a-t-il été un levier de changement?	✓	✓	✓	✓						✓			✓		✓		✓
8. Le Fonds a-t-il appuyé la mise en œuvre des politiques ministérielles?	✓	✓	✓	✓						✓					✓	✓	✓
9. Le Fonds a-t-il appuyé l'élaboration ou l'amélioration des programmes de justice?	✓	✓		✓						✓			✓		✓	✓	✓
10. Dans quelle mesure le Fonds a-t-il contribué à promouvoir l'accès à la justice, les droits à l'égalité et les droits de la personne?	✓	✓								✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
11. Le Fonds a-t-il favorisé l'innovation?	✓	✓								✓			✓		✓	✓	✓
12. Le Fonds a-t-il favorisé l'investissement dans le système de justice? A-t-il contribué à le rendre plus efficace et moins onéreux?	✓									✓			✓		✓	✓	✓
13. Le Fonds a-t-il favorisé les partenariats avec des personnes et des organisations professionnelles dont le soutien est important pour atteindre les objectifs ministériels et a-t-il encouragé leurs efforts? Si oui, quels bénéfices le Ministère en a-t-il retirés?	✓	✓	✓	✓						✓			✓	✓	✓	✓	✓

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
14. Le Fonds a-t-il encouragé la consultation et l'échange d'information entre les autres paliers d'administration, diverses organisations de justice et le public? Si oui, en quoi cela a-t-il aidé le Ministère à atteindre ses objectifs?	✓	✓	✓	✓	✓					✓			✓	✓	✓	✓	✓
15. Le Fonds a-t-il eu d'autres incidences ou effets? Si oui, lesquels?	✓	✓								✓			✓		✓	✓	✓
16. Quelle a été l'incidence du fusionnement des subventions et des contributions du Ministère sur la capacité du programme de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes?	✓	✓								✓					✓		
17. Quelle a été l'incidence de la création subséquente de fonds distincts?	✓	✓								✓			✓	✓	✓		

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
18. Quelle est l'efficacité comparée de la centralisation et de la décentralisation du financement des subventions et des contributions quant à la capacité de celles-ci de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère?	✓	✓			✓					✓				✓	✓		

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF			
Rentabilité																	
19. Ce programme est-il le moyen le plus rentable de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et d'améliorer les programmes de justice?	✓	✓	✓	✓			✓			✓				✓	✓		
20. Ce programme est-il le moyen le plus rentable de favoriser l'investissement et de rendre le système de justice plus efficace et moins onéreux?	✓	✓	✓	✓			✓			✓				✓	✓		
21. Le niveau de financement suffit-il pour atteindre les objectifs?	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓		✓
22. Quelle est l'efficacité comparée des quatre catégories de financement et des activités qu'elles soutiennent?	✓														✓		

Questions	Entrevues auprès d'informateurs clés ⁵⁴														Examen de documents /dossiers/ SCP	Examen des mesures de rendement	Études de cas	
	DGP	RPP	CSM	CSP	RIE	CSE	AJ	DPP	DPS	IS	DE	DP	ONG	AMF				
23. Quelles modifications pourrait-on apporter pour renforcer l'efficacité et la rentabilité du Fonds? Quels en seraient les avantages et les désavantages?	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓			✓	✓				✓
24. Quelle est la rentabilité comparée de la centralisation et de la décentralisation du financement des subventions et des contributions?	✓	✓								✓				✓	✓			

ANNEXE B

Principales sources d'information/documents étudiés

EXAMEN DE LA DOCUMENTATION SUR LE FONDS DES SUBVENTIONS ET DES CONTRIBUTIONS

Liste des sources principales

Source 1. Vérification interne des subventions et des contributions

Source 2. Trousse de demande pour présenter des propositions au ministère de la Justice et à l'Unité des subventions et des contributions

Source 3. Rapport final de l'examen du Centre international pour la réforme du droit pénal (2000)

Source 4. Flett Consulting Group Inc. Rapport d'un examen de quelques subventions du Fonds des subventions et des contributions de Justice Canada (2000) [il s'agit d'un examen des subventions annuelles accordées par le Fonds des subventions et des contributions]

Source 5. Plan stratégique du ministère de la Justice 2001-2005

Source 6. Étude sur les leçons à retenir : PLAN DE TRAVAIL des subventions et des contributions - février 2001-07-06

Source 7. Consultations sur les priorités de financement du Fonds des subventions et des contributions (janvier 1998)

Source 8. Bureau du vérificateur général du Canada, en collaboration avec Industrie Canada. Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contribution (novembre 2000)

Source 9. Rapport sur la coordination des programmes de financement discrétionnaire au sein du ministère de la Justice (juillet 2000), rédigé par le Groupe de travail ministériel sur la coordination des programmes et la communication d'information.

Source 10. Procès-verbal de la réunion du Comité des orientations, 23 juin 1999

Source 11. Haug & Associates Management Consultants (mars 1998) Étude du processus de financement du Fonds des subventions et des contributions

Source 12. Alex Himelfarb (1994) Subventions et contributions : rapport intérimaire présenté au Comité du droit et des orientations.

Source 13. Direction générale des programmes (1997) Présentation du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice à l'exercice de planification à court terme du CGS.

Source 14. Programme de vulgarisation et d'information juridiques du ministère de la Justice. Rapport provisoire sur une nouvelle vision pour la VIJ (mars 1995)

ANNEXE C

Évaluations, études et consultations antérieures

ÉVALUATIONS, ÉTUDES ET CONSULTATIONS ANTÉRIEURES

La présente évaluation s'inscrit dans une série de processus d'examen dont le Fonds des subventions et des contributions a fait l'objet à la fois pour contribuer à sa mise en place et assurer son développement et son succès continu. Aux fins de la présente évaluation, nous avons examiné plusieurs rapports et documents clés décrivant la nature des discussions, évaluations et résultats découlant de ces examens et consultations. Ces rapports sont le fruit soit de travaux internes soit d'évaluations extérieures exécutées par des tiers sur les programmes de subventions et de contributions du Ministère en général et le Fonds des subventions et des contributions de façon plus particulière. Les rapports traitant explicitement du Fonds s'intéressaient à des nombreux aspects distincts du Fonds, notamment les priorités, l'amélioration du programme, le processus de financement et certaines subventions annuelles. Les autres rapports traitaient des mesures de financement discrétionnaires du Ministère en général et comprennent des vérifications internes et des évaluations de la gestion des risques, une évaluation de quelques fonds et un examen des activités de coordination. Ils fournissent des renseignements importants sur le contexte dans lequel le Fonds a été créé et fonctionne depuis ainsi qu'un éclairage essentiel sur les facteurs susceptibles d'avoir contribué à sa pertinence et à sa réussite actuelles.

a) Avant la création du Fonds

Comme nous l'avons vu plus haut, le Fonds des subventions et des contributions est né de la centralisation ou de la fusion de 25 fonds de subventions et contributions discrétionnaires du ministère de la Justice. Un Groupe de travail sur les subventions et les contributions a mené un éventail de consultations et d'examen. Ce groupe de travail avait été formé à la seule fin de rédiger un document de travail proposant un cadre stratégique pour la gestion future des subventions et des contributions et des compressions de ressources à soumettre au Comité du droit et des orientations du ministère de la Justice. Le document de travail donnait un aperçu de chacun des 25 fonds discrétionnaires du Ministère puis évaluait la nature et la mesure dans

laquelle chaque fonds semblait contribuer ou améliorer les objectifs et les orientations stratégiques du Ministère. Il présentait ensuite des recommandations relatives à la gestion et aux activités d'un fonds centralisé, le Fonds des subventions et des contributions.⁵⁵

Le Groupe de travail a employé de nombreux critères pour orienter son évaluation globale du caractère approprié des subventions et des contributions existantes. Même s'il a déterminé que toutes les subventions et les contributions semblaient appuyer les objectifs et les priorités du Ministère, il a présenté de nombreuses recommandations pour resserrer encore ces liens et accroître la rentabilité globale du Fonds. Selon une recommandation, les initiatives d'élaboration de politiques à court terme et à moyen terme devaient être soutenues par des ressources contractuelles ou salariées plutôt que par des subventions et des contributions. Quant aux subventions, le Groupe de travail a recommandé d'exécuter plusieurs autres examens, notamment un examen des subventions accordées à des organismes internationaux, afin de confirmer qu'elles sont suffisantes pour appuyer les intérêts du Ministère, et des examens pour examiner de façon plus approfondie l'avantage de convertir des subventions versées à la Conférence sur l'uniformisation des lois en des contributions et la contribution au Projet d'accès à l'information juridique en une subvention.

Le Groupe de travail a aussi évalué les contributions de soutien et de projets et les contributions pluriannuelles et selon ses constatations, on croyait que les trois grandes contributions de soutien contribuaient de façon importante aux objectifs du Ministère. Quant aux contributions de projets, elles étaient souvent à très petite échelle et le Groupe de travail s'interrogeait sur les avantages généraux qu'on en tirait comparativement aux coûts d'administration des fonds. Pour ce qui concerne les contributions pluriannuelles, le Groupe a recommandé d'appuyer les propositions mettant l'accent sur des expériences et des projets de réduction des coûts en matière de justice, comme les projets spéciaux d'aide juridique, qui examinent des modèles d'exécution de programmes plus rentables. Enfin, le Groupe de travail a cherché à déterminer si le gouvernement du Canada avait toujours intérêt à participer à de grands programmes de partage des coûts, et les avantages de ces programmes. Même si on a soulevé quelques préoccupations quant au fait que de nombreux programmes de partage des coûts ont été à l'abri des compressions budgétaires et aux incidences de ces exemptions sur la capacité du Ministère de satisfaire aux objectifs d'autres domaines importants de son mandat, le Groupe a recommandé de maintenir ces programmes mais d'élaborer une stratégie d'affectation des ressources compte tenu de leurs besoins et de leur situation relativement exceptionnels.

⁵⁵ Himelfarb, A. (1994). *Subventions et contributions : rapport provisoire présenté au Comité du droit et des orientations*. Comité du droit et des orientations, ministère de la Justice.

Les résultats de l'évaluation globale que le Groupe de travail a faite des fonds de subventions et contributions discrétionnaires du Ministère ont contribué à l'élaboration de nombreuses recommandations structurelles et opérationnelles importantes qui ont abouti à la création du Fonds des subventions et des contributions du ministère de la Justice. Le Groupe de travail avait entre autres recommandé d'établir un processus ministériel pour déterminer les priorités de financement qui pourraient ensuite servir à réduire le nombre de fonds dans des enveloppes tout en élargissant la portée des ressources stratégiques. On a suggéré quatre enveloppes ou domaines prioritaires généraux : accès, égalité et droits de la personne; prévention, protection et observance; amélioration du système de justice et justice applicable aux Autochtones. Le Groupe a aussi recommandé d'améliorer encore la coordination entre le Ministère et des partenaires financiers, comme le ministère du Solliciteur général. Pour réduire les coûts d'administration du programme, le Groupe de travail a proposé d'utiliser de façon plus efficace les petites subventions pour frais généraux et de réduire le nombre de contributions de petite échelle. Enfin, on a suggéré d'élaborer un plan des communications et des consultations pour faciliter et gérer la transition du processus de financement.

L'examen des organisations internationales, découlant des recommandations du Groupe de travail, avait pour objet de déterminer la mesure dans laquelle ces activités de financement contribuaient aux intérêts du Ministère. Au printemps 1994 a eu lieu un examen des subventions que le ministère de la Justice versait à cinq organisations internationales.⁵⁶ Cet examen a révélé que si les cinq subventions servaient les intérêts du Ministère et du Canada et méritaient un soutien financier, la pénurie des ressources faisait en sorte qu'il fallait établir certaines priorités quant aux organismes qui devraient recevoir des fonds dans l'éventualité où les ressources seraient insuffisantes pour soutenir tous les travaux pertinents. Le rapport a fourni de nombreuses lignes directrices essentielles qui devaient servir à déterminer les organisations internationales à financer et pourquoi.

Le premier critère était de savoir si le programme juridique était exécuté par un mécanisme gouvernemental dont le Canada est un membre principal et dont les objectifs sont compatibles avec ceux du Ministère et du gouvernement du Canada en général et dont on juge les travaux efficaces pour atteindre ces objectifs. Selon le rapport, il est important d'examiner ces questions parce qu'un partenariat avec ces organismes est susceptible d'améliorer les chances du Canada et du ministère de la Justice de contribuer au développement du droit international et canadien. Un autre point essentiel est la formation juridique, capitale pour le ministère de la Justice dans les efforts qu'il fait pour s'acquitter de son mandat de former des avocats et de promouvoir le respect du droit international, des droits de la personne et de la primauté du droit en fournissant une formation dans les pays en développement. Une considération connexe mais distincte visait les

⁵⁶ Dawson, Mary (1994). *Examen des subventions et contributions : organisations internationales*. Ministère de la Justice du Canada.

subventions accordées à des organismes internationaux dont les objectifs reflètent la préoccupation du Canada à propos de la nécessité de promouvoir le droit international, les droits de la personne et la primauté du droit. Le dernier point à considérer était l'exigence de comparer le soutien que le Ministère fournit à des organismes internationaux avec le soutien que d'autres pays comparables fournissent. On a laissé entendre que lorsqu'un organisme est financé par un petit nombre d'autres pays ou lorsque le Canada est l'un des quelques pays développés qui soutiennent l'organisme, on doit envisager de maintenir le soutien compte tenu des conséquences pour le Canada de ne « pas payer sa juste part ».

D'après ces lignes directrices, on a classé les cinq organismes internationaux bénéficiant à ce jour de subventions du ministère de la Justice, de l'organisme le plus susceptible de mériter des fonds à l'organisme le moins susceptible de mériter des fonds en période d'austérité financière : Institut britannique du droit international et comparatif; Institut de droit d'expression française, l'Académie de La Haye, la Commission internationale des juristes et UNCITRAL.

Le dernier document important que nous avons étudié aux fins de l'évaluation est un rapport de l'évaluation de quelques fonds de subventions et contributions discrétionnaires⁵⁷ exécutée au printemps de 1994 et qui a contribué à la création et à la mise en œuvre du Fonds des subventions et des contributions en 1996. À la lumière des compressions régulières et de la réduction des fonds disponibles à l'appui des subventions et des contributions du Ministère, l'évaluation visait à aider le Ministère à déterminer la meilleure façon de pratiquer les compressions nécessaires tout en préservant sa capacité de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des priorités du Ministère. L'évaluation comprenait un examen détaillé de l'administration et de la gestion des fonds, de la pertinence des subventions et des contributions compte tenu des priorités ministérielles actuelles et nouvelles, de la mesure dans laquelle les objectifs étaient atteints et de la rentabilité globale des fonds.

L'évaluation a révélé de nombreuses réussites clés et des points à améliorer. Entre autres réussites principales quant à *la gestion et l'administration globales du Fonds*, mentionnons : les fonds étaient bien gérés en fait de responsabilité financière; les objectifs des fonds étaient suffisamment connus; et la relation entre les parties prenant part à l'administration des fonds était claire. Les domaines nécessitant des améliorations et un examen plus poussé étaient liés aux résultats suivants : existence de quelques cas où le niveau de financement était insuffisant pour atteindre les objectifs; redondance des modalités de certaines subventions et contributions; consultation insuffisante sur les priorités stratégiques à poursuivre par l'intermédiaire d'un

⁵⁷ *Évaluation de quelques fonds de subventions et contributions discrétionnaires*. Division de l'évaluation des programmes, ministère de la Justice du Canada, 1994.

financement de contributions; la nécessité d'une planification stratégique; et la rétroaction insuffisante transmise aux décideurs sur les résultats du financement.

Le rapport faisait état d'autres réussites et d'autres domaines à améliorer pour que les fonds de subventions et de contributions discrétionnaires du Ministère demeurent pertinents. L'éventail des réussites décrites dans ce domaine d'évaluation comprenait : la plupart des subventions et des contributions satisfaisaient aux critères de pertinence compte tenu de leurs liens avec au moins une priorité actuelle du Ministère et des mesures prises à leur égard; et si les liens entre les subventions accordées à des organismes internationaux semblaient moins clairs, on estimait que ces projets faisaient partie intégrante du Ministère. La constatation peut-être la plus importante par rapport à la pertinence tenait au fait que même si les subventions et les contributions n'avaient pas contribué « dans une mesure importante » à *l'élaboration* des politiques du Ministère, on les considérait toujours comme un moyen efficace de soutenir la réalisation des objectifs en matière de politiques et de programmes.

La section traitant de « l'atteinte des objectifs » du rapport était restreinte. Les examinateurs ont attribué ce problème au manque d'information convenable axée sur les résultats qui permettrait de jeter un éclairage pertinent et de tirer des conclusions concernant « l'effet » des fonds discrétionnaires. L'évaluation a plutôt utilisé les données disponibles, axées sur les extraits, pour tenter de fournir une analyse plus conceptuelle de l'atteinte des objectifs. Les conclusions de l'évaluation révèlent que les décisions en matière de financement donnaient lieu à une atteinte « modérée » des objectifs, mais de nombreuses recommandations concernaient des domaines à améliorer d'après les connaissances acquises. Par exemple, l'évaluation a révélé la nécessité d'améliorer la rétroaction régulière sur les produits des décisions en matière de financement et sur la nature et l'étendue de l'utilisation des extraits. Cette information était nécessaire pour permettre à la haute direction d'évaluer mieux les effets. Deuxièmement, l'évaluation a mis en lumière l'incapacité des subventions et des contributions d'alimenter l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques à court terme ou à moyen terme (comme le Groupe de travail sur les subventions et les contributions l'avait aussi souligné), mais on les estimait capables de satisfaire aux besoins des décideurs à plus long terme.

Le dernier volet de l'évaluation a examiné la rentabilité et l'existence d'autres solutions de rechange plus rentables pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des priorités du Ministère. Dans l'ensemble, les résultats de cette partie de l'évaluation révèlent qu'on estimait que les fonds étaient au moins moyennement rentables, surtout si l'on se fiait aux besoins permanents de financement discrétionnaire pour traiter des politiques et des priorités du Ministère et la reconnaissance du fait qu'aucun autre organisme n'était capable de fournir ces services.

Les auteurs ont formulé en tout vingt recommandations en s'inspirant des résultats de ce processus d'évaluation. Les principales recommandations pertinentes à la création et à la mise en œuvre du Fonds des subventions et des contributions comprenaient la nécessité de fusionner tous les fonds de subventions et de contributions existants; d'établir des processus et mécanismes de planification stratégiques pour faire en sorte que les décideurs et les gestionnaires du Fonds déterminent et revoient conjointement les priorités de financement, et que les décideurs sont mis au courant des résultats de tout projet financé par des subventions et des contributions afin de les utiliser dans le processus d'élaboration de politiques.

b) Après la formation du Fonds

De nombreux exercices d'examen informels ont eu lieu après la création et la mise en œuvre du Fonds des subventions et des contributions au mois d'avril 1996 pour orienter le développement continu et l'administration du Fonds. À compter de l'automne 1997, des membres du Ministère et des personnes associées au Fonds ont rédigé bon nombre de notes de service et de documents de travail^{58 59} présentés par la suite pour discussion avec la direction et le personnel du Fonds. Ces documents mettent en lumière quelques-uns des problèmes et défis nouveaux auxquels le Fonds a fait face peu de temps après sa création et sa mise en œuvre et proposent des suggestions sur la façon de relever quelques-uns de ces défis.

L'un des principaux problèmes opérationnels décrits par suite d'un examen interne⁶⁰ est la tendance du Fonds de *réagir* aux propositions de financement au lieu d'encourager des catégories de projets particulières. On a soulevé quelques préoccupations à propos de ce processus « réactif », croyant qu'il compromettrait de bien des façons la mise en œuvre et la réussite potentielle du Fonds notamment : un manque de communication dynamique avec des demandeurs potentiels au sujet des domaines prioritaires de financement et des buts et intérêts précis du Ministère; l'absence de planification stratégique et de décisions stratégiques en matière de financement quant à la répartition des fonds entre les priorités; une évaluation des demandes de financement suivant le principe du « premier arrivé, premier servi »; et des efforts insuffisants pour encourager des groupes nouveaux et plus diversifiés à demander un soutien financier. On a soulevé des préoccupations similaires à propos de l'absence de délais de présentation des demandes. Selon les résultats de cet examen interne informel, l'absence de délais faisait en sorte qu'on examinait des propositions de projets une à une sans avoir la chance de repérer la

⁵⁸ *Suggestion for Improvements: Grants and Contributions Fund*. Division de l'évaluation, ministère de la Justice du Canada, octobre 1997.

⁵⁹ *Fonds des subventions et des contributions : suggestions de changements*. Ministère de la Justice du Canada, novembre 1997.

⁶⁰ *Ibid.*

« meilleure » parmi de nombreuses demandes portant sur des besoins similaires en fait de politiques et de priorités ministérielles. De plus, l'absence de délais, qu'on utilise souvent pour organiser et structurer les ressources d'un ministère, retardait les réponses et les décisions relatives aux demandes de financement présentées.

L'une des préoccupations peut-être les plus importantes soulevées peu de temps après la création du Fonds était la nécessité de mieux saisir, analyser et communiquer les résultats des projets au sein et à l'extérieur du Ministère. À l'époque, on était aux prises avec des délais de production des résumés de projets devant être entrés dans le Système de contrôle des projets du Ministère. Le manque de personnel expliquait en partie ce problème de même que les préoccupations relatives au temps et aux ressources insuffisants investis à ce jour dans l'analyse des résultats des projets et des examens détaillés des rapports finaux. On a aussi critiqué l'évaluation des résultats des projets parce qu'on évaluait peu les conclusions en vue de les intégrer dans les contextes plus globaux et stratégiques de la contribution des projets financés aux politiques et aux priorités du Ministère et des leçons à retenir. Enfin, on soulignait les défis auxquels le Fonds faisait face pour diffuser efficacement l'information relative aux projets financés, tant au sein qu'à l'extérieur du Ministère.

On fournissait de nombreuses suggestions d'amélioration pour régler quelques-uns des problèmes et des défis mentionnés. Les suggestions se concentraient sur de nombreux aspects importants de la planification et du fonctionnement du Fonds. Par exemple, un examen interne a recommandé que le Fonds définisse mieux le nombre de domaines prioritaires visés de façon annuelle et d'établir des buts et activités clés à l'intérieur de chaque domaine prioritaire mieux délimité, de concert avec les sections compétentes du Ministère. On recommandait aussi de fixer deux délais de présentation de demandes par année et de les rattacher à des domaines prioritaires particuliers en matière de financement pour tenter de planifier et financer des projets de façon plus stratégique. De plus, on a mentionné de nombreuses améliorations au processus de sélection global, notamment que des agents de développement de projets examinent d'abord les propositions pour vérifier qu'elles satisfont aux critères de base et sont complètes avant de les transmettre au comité d'examen de chaque domaine prioritaire pour un examen plus détaillé. On suggérait que la Direction générale des programmes évalue ensuite les propositions de projets dans chaque domaine prioritaire respectif et recommande leur approbation ou non et que le Comité de la haute direction soit tenu au courant des intentions de la Direction générale de financer certains projets. Enfin, le rapport recommandait d'utiliser davantage les mécanismes disponibles (comme le courrier, ACJNET/Intranet) pour distribuer l'information aux clients actuels et potentiels concernant les modifications ou les mises à jour du Fonds, comme des résumés de projets, de nouveaux domaines prioritaires, des buts mis en valeur et les délais de présentation des demandes. On recommandait aussi d'autres mécanismes pour faciliter la collecte

et l'analyse de la qualité des rapports finaux qui permettraient d'analyser vraiment la contribution des projets aux politiques et aux priorités du Ministère.

La nécessité d'établir puis d'intégrer un processus stratégique pour établir et réviser les priorités de financement du Fonds des subventions et des contributions est l'une des questions fondamentales soulevées dans le contexte d'un des exercices d'examen interne⁶¹. Peu de temps après, le Fonds a organisé une série d'exercices de planification et de consultation pour aider à déterminer et définir les priorités du Fonds des subventions et des contributions du Ministère pour 1998-1999 à 2000-2001. Les résultats de ces exercices ont contribué à l'élaboration d'un cadre de planification des stratégies et des priorités dans lequel on définit les six domaines prioritaires du Fonds (réforme des principes de détermination de la peine et des services correctionnels; égalité, diversité et accès à la justice; justice pour les jeunes; conception du système de justice; aide aux victimes d'actes criminels; et violence familiale) et on établit des liens entre chaque priorité et les objectifs et activités de projets particuliers pouvant être financés à l'appui du domaine prioritaire.⁶² Le cadre avait pour objet d'orienter en permanence les décisions du Fonds en matière de financement.

Vers l'époque où le cadre de planification des stratégies et des priorités a été mis au point, on a publié un rapport d'une étude du processus de financement global employé par le Fonds des subventions et des contributions.⁶³ L'étude avait pour objet de régler des préoccupations et des frustrations nouvelles par rapport au processus de financement global en trouvant des solutions pour améliorer la souplesse, l'efficacité et la rentabilité du processus de financement. L'enquête s'est concentrée sur les processus de sélection et d'approbation, le processus de versement des fonds et le processus d'examen existant du Fonds. Elle a consisté en des entrevues auprès d'informateurs clés avec des membres du personnel du programme et du Ministère, des clients et des représentants d'autres ministères.

L'étude a révélé de nombreuses préoccupations touchant surtout le processus de gestion budgétaire relatif aux accords de contribution du Fonds. On a estimé que ce processus était compliqué et fastidieux et beaucoup plus rigoureux que ce qu'on exigeait pour d'autres programmes de financement. Une deuxième grande préoccupation concernait la nécessité d'améliorer les communications et le travail d'équipe au sein de l'Unité du programme. On a souligné que l'absence de communication entre les gestionnaires du programme et les agents des

⁶¹ *Suggestion for Improvements: Grants and Contributions Fund*. Division de l'évaluation, ministère de la Justice du Canada, octobre 1997.

⁶² *Cadre de planification des stratégies et des priorités pour 1998-1999 à 2000-2001*. Ministère de la Justice du Canada, 1998.

⁶³ Haug & Associates Management Consultants (1998). *Study of the Funding Process: Grants and Contributions Fund*. Ministère de la Justice du Canada.

finances et le manque de compréhension de la position de l'un et de l'autre étaient particulièrement préoccupants. Les recommandations visaient surtout la nécessité de recentrer les processus pour améliorer le rendement. Selon le rapport, en réglant plusieurs problèmes fondamentaux, on pourrait contribuer à créer un processus de financement plus souple et plus acceptable qui pourrait faciliter et améliorer les chances de succès du Fonds. Parmi les améliorations mentionnées, notons : réviser les règles budgétaires en langage clair; supprimer les tâches non essentielles du cheminement critique; envisager de maximiser l'utilisation des subventions globales, notamment en augmentant le niveau de financement (au-delà de 10 000 \$) et la valeur totale des subventions (au-delà de 300 000 \$); établir des règles de décision concernant l'approbation de subventions par opposition à des contributions; et envisager de lier les contrôles budgétaires aux risques et aux objectifs du Fonds.

Une étude subséquente menée vers la fin de 1999 a examiné sept des neuf subventions annuelles versées par le Fonds.⁶⁴ L'étude avait pour objet d'analyser les mécanismes administratifs employés à l'appui de ces subventions et de déterminer la mesure dans laquelle les produits des bénéficiaires contribuent au travail courant du Ministère. Dans l'ensemble, l'examen a révélé que seulement quatre des sept subventions avaient contribué de façon appréciable aux objectifs et aux buts du Fonds et que seulement d'entre elles avait eu une valeur acceptable pour le ministère de la Justice selon des utilisateurs actifs du Ministère. Les trois subventions jugées non directement pertinentes aux objectifs et aux priorités du Fonds avaient été versées à trois organisations internationales. Avant même la création du Fonds, on mettait en doute la pertinence de ces organisations par rapport aux objectifs du Ministère dans un examen des subventions et contributions discrétionnaires du Ministère.

Malgré les liens établis entre les objectifs du Fonds et les quatre autres subventions annuelles, on s'est interrogé sur le fait que les subventions annuelles avaient toutes été renouvelées d'une année à l'autre sans qu'on évalue en détail la mesure dans laquelle elles contribuaient encore aux objectifs du Fonds et aux politiques et priorités du Ministère. On a recommandé de réévaluer toutes les subventions afin de déterminer si elles étaient toujours pertinentes et d'établir un nouvel accord avec le bénéficiaire. Une autre recommandation renvoyait à l'utilisation d'une liste de vérification pour l'administration des subventions, afin d'uniformiser l'administration des subventions. La dernière recommandation importante visait, une fois encore, la nécessité d'améliorer l'entrée des données et le système de contrôle des projets.

Le Groupe de travail ministériel sur la coordination des programmes et la communication d'information a exécuté un autre examen des programmes de subventions et contributions

⁶⁴ The Flett Consulting Group Inc. (2000). *Report on a Review of Selected Annual Grants in Justice Canada's Grants & Contributions Fund*. Préparé pour la Direction des innovations, de l'analyse et de l'intégration, Direction générale des programmes, ministère de la Justice du Canada.

discrétionnaires du Ministère au printemps 2000.⁶⁵ L'examen s'est concentré sur les activités de coordination des programmes de financement discrétionnaire au sein du ministère de la Justice. Les programmes suivants ont été étudiés : Fonds des subventions et des contributions; Stratégie de la justice applicable aux Autochtones; Pensions alimentaires pour enfants; Sécurité communautaire et la prévention du crime; Justice pour les jeunes et Armes à feu. On a évalué les mécanismes de communication d'information interne et externe et leurs résultats. Pour ce qui concerne les activités de communication interne, les catégories d'activités suivantes ont été jugées utiles à des fins de coordination entre les programmes de financement : la communication de renseignements primaires (ceux qui contribuent aux tâches opérationnelles quotidiennes des programmes de financement, comme la connaissance des priorités ministérielles et des propositions de financement reçues); l'information spécialisée (découlant en grande partie des résultats des activités de programmes et des projets, comme les leçons à retenir et les évaluations qui alimentent le processus de planification et de mise en œuvre des politiques du Ministère); et l'information « agréable à avoir » (souvent communiquée par des bulletins et des sites Web, qui contribue à la visibilité globale des programmes).

Une évaluation des opérations et des activités internes de communication d'information des programmes de financement discrétionnaire au Ministère révèle qu'il se fait une certaine coordination et consultation entre les programmes, mais que les activités d'information interne observées étaient en grande partie de nature primaire et ponctuelle. À l'époque de l'examen, il n'y avait pas de mécanisme de communication systématique ou structuré à l'interne. On avait aussi fait un examen analogue des activités de communication « extérieure » exécutées par les programmes de financement discrétionnaire du Ministère. On estimait que ces activités étaient essentielles pour administrer des subventions et des contributions puisqu'elles étaient susceptibles d'accroître le nombre de propositions valables reçues et d'améliorer les partenariats. Une fois encore, le rapport a décrit la valeur inhérente de la communication extérieure des renseignements primaires (p. ex. fournir aux demandeurs et aux partenaires potentiels des renseignements exacts et à jour sur les programmes), des renseignements spécialisés (fournir des renseignements plus détaillés sur les activités de financement, notamment les résultats des projets et les leçons à retenir) et l'information « agréable à avoir » (telle que décrite ci-dessus). Le rapport souligne aussi qu'une grande partie de l'information communiquée à l'extérieur du ministère de la Justice était de nature primaire et que les programmes employaient des moyens variés pour communiquer cette information.

⁶⁵ *Discretionary Funding Programs: Coordination within the Department of Justice*. Préparé par le Groupe de travail ministériel sur la coordination des programmes et la communication d'information pour le ministère de la Justice du Canada, 2000.

On a indiqué dans le rapport qu'il fallait améliorer les mécanismes de coordination pour rehausser l'efficacité du programme et établir des partenariats éclairés. Les mécanismes proposés étaient les suivants : une approche intégrée de gestion de l'information du programme; des procédures et des lignes directrices communes (le plus possible); des approches communes d'utilisation des outils d'évaluation des risques; la communication d'information systématique; et une formation de base commune et des documents de formation. En s'appuyant sur les mécanismes énumérés, le Groupe de travail a fait trois recommandations particulières pour faciliter le développement et l'intégration de ces systèmes : établir une base de données des subventions et des contributions pour suivre les projets financés au sein du Ministère; constituer un groupe de travail permanent sur les programmes de financement, relevant du Comité de la haute direction et qui se réunirait régulièrement; et l'utilisation des services du personnel d'un programme de financement régional pour aider à transmettre les messages primaires et spécialisés.

Le dernier rapport important que nous avons étudié aux fins de la présente évaluation est un rapport publié par la Division de la vérification interne au printemps de cette année sur les programmes de subventions et de contributions du ministère de la Justice.⁶⁶ La vérification elle-même avait trois objectifs : évaluer le caractère adéquat des mécanismes de gestion et de contrôle employés pour distribuer les fonds; évaluer la mesure dans laquelle les subventions et les contributions sont attribuées conformément aux politiques et procédures applicables et en tenant compte des principes de responsabilisation, d'efficacité, d'efficience et d'économie; et évaluer le caractère approprié des mécanismes destinés à faire en sorte que les subventions et les contributions sont employées aux fins voulues. La vérification interne a révélé que le Ministère gérait et contrôlait bien ses mécanismes pour distribuer les fonds et que les fonds avaient été attribués conformément aux politiques et aux procédures applicables, mais elle a aussi révélé quelques irrégularités quant au niveau des procédures écrites et des critères d'évaluation et examens destinés à aider à analyser les propositions de financement et à faire en sorte que les rapports de projet sont bien évalués.

Un examen plus détaillé des résultats de la vérification, plus particulièrement pour ce qui concerne le Fonds des subventions et des contributions, a mis en lumière plusieurs autres constatations importantes. Par exemple, la vérification a montré que les objectifs du Fonds correspondaient aux objectifs du Ministère. Ensuite, pour ce qui concerne la mesure du rendement, la vérification a révélé que si le cadre d'évaluation du Fonds précisait clairement que le contrôle du rendement nécessitait l'élaboration d'indicateurs particuliers et l'établissement de rapports sur ces indicateurs pour chaque projet financé, on n'avait pas établi de tels indicateurs dans tous les projets et l'information sur les résultats des projets était insuffisante. Dans un

⁶⁶ Division de la vérification interne (2001). *Programmes de subventions et de contributions*. Ministère de la Justice du Canada.

examen des dossiers des projets financés, on a aussi relevé des irrégularités dans l'établissement de rapports sur les résultats des projets, tant dans les rapports finaux qu'annuels. Enfin, la vérification soulignait que le Fonds était l'un des quatre programmes de financement seulement qui avait des critères écrits pour approuver les projets et l'une des procédures écrites les plus détaillées pour gérer les projets financés.