



DOCUMENT D'ÉVALUATION

FONDS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Sommaire

Mars 2000

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

CONTEXTE

Le Conseil de Trésor a approuvé, le 30 avril 1998, la création du Fonds de règlement des différends (FRD) au ministère de la Justice du Canada. Le Fonds s'est vu accordé un mandat initial de deux ans, lequel prend fin le 31 mars 2000. Tel qu'il a été approuvé, le Fonds représente 4,6 millions de dollars répartis sur deux années financières, dont 600 000 dollars en réaffectation de crédits provenant des niveaux de référence actuellement alloués au ministère de la Justice. Le Ministère a également la responsabilité de financer la gestion et l'évaluation du FRD à partir de son budget existant. Une évaluation du Fonds est prévue à l'expiration de son premier mandat de deux ans.

Le FRD se veut un complément au nouveau cadre d'application de la *Politique fédérale sur les réclamations et les paiements à titre gracieux*, laquelle supprime toute distinction entre l'origine des fonds destinés aux règlements négociés et celle des fonds destinés aux jugements. Avant l'entrée en vigueur de cette structure, la pratique voulait habituellement que les ministères et les organismes soient directement responsables du paiement des règlements, alors que les jugements étaient financés par les organismes centraux. Cette situation ayant été perçue comme un obstacle aux règlements pour les ministères et les organismes, la nouvelle structure les charge désormais des deux modes de paiement.

À l'appui de cette nouvelle structure de financement, le Fonds de règlement des différends a été envisagé comme l'un des moyens clés pour maintenir " un théâtre d'opérations neutre " qui encourage le recours, par les organisations fédérales, à des mécanismes de règlement des différends beaucoup plus rentables. L'existence du FRD et la nouvelle structure sur le paiement ministériel des règlements devraient ensemble offrir aux organisations fédérales un champ d'action plus large et éviter ainsi les litiges trop longs ou indûment prolongés.

OBJECTIFS ET MÉTHODES DE L'ÉVALUATION

Il y avait deux objectifs fondamentaux à l'évaluation du FRD. Tout d'abord, l'étude devait évaluer en profondeur la pertinence, la conception et la mise en œuvre du Fonds. De par sa qualité " formatrice ", cet aspect de l'étude d'évaluation devait porter sur les questions relatives à la mise en œuvre du Fonds qui auraient une incidence sur le succès des résultats et donner un aperçu des modèles réussis de RD. Le second objectif tout aussi important de cette évaluation était de mesurer les premiers résultats disponibles du programme et d'en faire rapport. Cette analyse des résultats du programme devait porter sur l'ensemble des projets financés durant la

première année du FRD qui étaient soit terminés, soit suffisamment bien avancés pour permettre d'en mesurer les résultats.

Trois méthodes primaires ont été utilisées pour mener à bien l'évaluation. Tout d'abord, il a été procédé à un examen détaillé des dossiers de tous les projets financés dans le cadre de cette action. Ensuite, une série d'entrevues a été menée avec les principaux participants concernés par le FRD. Ces entrevues couvraient des fonctionnaires du ministère de la Justice chargés d'administrer le Fonds, tous les membres actuels du Comité de sélection RD, des représentants de tous les projets ayant reçu des crédits la première année de l'existence du Fonds (1998-1999), des échantillons de demandeurs, retenus ou non, la seconde année d'existence du Fonds (1999-2000). La troisième méthode d'évaluation consistait à effectuer une série d'études de cas de six projets de la première année afin de dégager des données sur les résultats préliminaires du programme.

CONCLUSIONS ET EXPÉRIENCE ACQUISE

Dans l'ensemble, il a été constaté que le FRD était bien conçu pour répondre à ses objectifs et l'approche contributive a été considérée par les participants au programme comme le meilleur moyen de structurer le programme. Le principal avantage de cette approche était de fournir du capital de lancement, sorte de catalyseur permettant aux organisations bénéficiaires d'aller de l'avant avec des concepts pour lesquels elles ne disposaient pas dans l'immédiat de soutien à la gestion ou tout simplement de ressources. Le soutien apporté par le Fonds s'est avéré fort profitable, en ce sens que si les projets ont été menés à bien, cela a pu généralement être attribué au financement qu'ils ont reçu.

L'absence générale de résultats rapportés sur les projets jointe à la précocité de cette évaluation nous a généralement empêchés de mesurer avec certitude les résultats du programme. Cependant, certains renseignements préliminaires recueillis dans le cadre de cette évaluation suggèrent que des résultats positifs commencent à se concrétiser grâce à l'usage accru de mécanismes de règlement des différends plus rentables. Compte tenu des ressources très limitées engagées dans cette action, beaucoup a été accompli. Cette action semble par conséquent apporter une aide pertinente à la nouvelle structure fédérale de financement des jugements.

Voici quelques-unes des conclusions et des expériences qui se sont dégagées au cours de cette évaluation “de type formatif” du FRD :

- Les mesures que les gestionnaires du FRD ont entrepris pour le faire connaître ont suffi à susciter l'intérêt d'un nombre suffisant de demandeurs pour que les ressources du FRD aient été engagées dans leur totalité. Il faut se demander toutefois dans quelle mesure les organisations qui n'ont pas présenté de demande connaissent l'existence du FRD.
- En dépit de la satisfaction générale qu'ont rapportée la plupart des demandeurs quant aux conditions d'attribution, il se peut que celles-ci ne servent pas les demandeurs ou le Comité autant qu'elles le pourraient. Nous le prouvons la diversité des propositions quant à leur longueur, leur niveau de détail et leur aspect exhaustif. Des directives plus claires sur la longueur et le contenu des propositions et surtout sur les dépenses acceptables pour certaines activités classiques de projet (formation, consultants...) pourraient mener à des propositions plus facilement comparables.
- Le Comité pourrait, en se fondant sur l'expérience des deux premières années de fonctionnement du Fonds, envisager de donner aux demandeurs des directives claires quant aux priorités pour l'année à venir, de manière à ce qu'ils puissent s'ajuster en conséquence.
- Idéalement, le calendrier du programme devrait permettre aux lettres d'appel d'être envoyées au début de l'année civile, avec un délai pour le dépôt des propositions d'au moins quatre semaines et notification aux demandeurs aussi tôt que possible dans la nouvelle année financière. Ceci devrait permettre que des projets d'un an se réalisent dans le cadre d'une seule année financière.
- Il faudrait envisager de financer certains projets pendant plus d'une année, en fonction de leurs exigences particulières. Il serait ainsi plus facile de rendre compte et d'évaluer pendant le cycle de chaque projet.
- Le mécanisme de paiement est confus pour de nombreux demandeurs. Il risque aussi d'exclure du programme certaines organisations qui ont des difficultés de “gestion de caisse”.
- La plupart des demandeurs retenus ont reçu beaucoup moins qu'ils n'en avaient demandé. Dans une certaine mesure, ils ont comblé la différence à partir de ressources internes ou ont revu l'ampleur de leurs projets. La plupart aussi ont très peu accompli en termes d'évaluation

officielle de projet et de rapport. Il se peut que cela soit une coïncidence. Mais il semble plausible que lorsque leurs projets de budget ont été brusquement coupés par le Comité, leurs plans en vue d'une évaluation (au cas où ils en auraient eu) ont été coupés de façon disproportionnée, au prétexte qu'ils étaient d'une importance secondaire pour l'organisation ou surtout d'un intérêt essentiel pour les gestionnaires du Fonds.

- À l'heure actuelle, le nombre de projets ayant fait l'objet d'un rapport est, à quelques exceptions près, insuffisant pour permettre soit de suivre les projets individuels, soit d'évaluer les progrès du programme par rapport à ses objectifs. Cet élément du programme doit être renforcé.
- Les renseignements sur les projets financés antérieurement devraient être accessibles immédiatement aux parties intéressées, tant dans l'administration fédérale que chez les responsables des règlements amiables des différends (RAD). Cela pourrait très bien se faire en combinant un symposium de représentants de projets et l'emploi judicieux de l'Internet.
- D'après la documentation très limitée disponible aujourd'hui et recueillie dans le cadre de cette évaluation, les renseignements obtenus de quelques projets d'étude de cas laissent entendre que des répercussions positives commencent à se manifester grâce à l'emploi accru de mécanismes de règlement plus rentables. Le FRD semble donc offrir un soutien pertinent à la transition en cours vers une nouvelle structure fédérale de financement des jugements.
- Un certain nombre de ces conclusions et de ces expériences semblent aller dans le sens d'un FRD géré beaucoup plus fermement. Compte tenu des ressources très limitées consacrées par le ministère de la Justice à cette entreprise, beaucoup a déjà été accompli. Si, toutefois, les objectifs du Fonds doivent être atteints, il faudra consacrer beaucoup plus de ressources à l'administration. Il est déraisonnable de s'attendre à ce que les progrès des 50 projets et plus actuellement financés puissent être suivis par une seule personne pendant le tiers de ses heures de travail.

Sur ce dernier point, il faut remarquer que les Services RD cherchent depuis l'été dernier (lorsque les exigences administratives ont augmenté en réponse à l'augmentation du volume des demandes) à recruter un commis principal ou un parajuridique pour fournir une aide administrative au programme. Comme les Services RD administrent déjà d'autres programmes, il devient nécessaire d'envisager des moyens plus rentables d'administrer les programmes. À l'heure actuelle, aucune décision n'a été prise à ce sujet.