

Table des matières

Résumé	4
Remerciements	5
Introduction	6
1. À PROPOS DU SERVICE CORRECTIONNEL CANADA	7
1.1 Mission	7
1.2 Mandat	8
1.3 Valeurs	8
2. CADRE THÉORIQUE	9
2.1 La théorie de l'évaluation de programme	9
2.2 Définition de l'évaluation	9
2.3 L'évaluation de programme au gouvernement fédéral	11
2.4 Rôle de l'évaluation au SCC	12
3. MÉTHODOLOGIE	13
3.1 Revue documentaire	13
3.2 Examen des dossiers	14
3.3 Entrevues avec les intervenants-clefs	14
4. RÉSULTATS DU STAGE	16
4.1 Contexte de l'évaluation	16
4.1.1 Le type d'information attendue	17
4.1.2 Les utilisateurs de l'évaluation	17
4.1.3 L'utilisation prévue des résultats	17
4.2. Description des programmes et modèle logique	18
4.2.1 La raison d'être	18
4.2.2 La cible	20
4.2.3 La clientèle cible	20
4.2.4 Les objectifs	21
4.2.4.1 Les objectifs du PNC	21
4.2.4.2 Les objectifs du PNCCA	22
4.2.5 La nature de l'intervention	23
4.2.6 Les ressources	23
4.2.7 Les activités	24
4.2.8 Les organisations de mise en œuvre	25
4.2.9 Les extrants	25
4.3 Le modèle logique	27

4.4 Le modèle causal.....	29
4.5 Plan d'évaluation	31
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	38

Résumé

Du 15 septembre 2010 au 04 janvier 2011, nous avons effectué un stage à la Direction de l'évaluation du Service Correctionnel Canada à Ottawa, en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique. Le mandat de ce stage est de contribuer à l'évaluation des programmes de subventions et de contribution du Service Correctionnel Canada. Au delà de ce mandat, le stagiaire était appelé à participer à des activités connexes, comme par exemple l'animation des groupes de discussion dans le cadre de l'évaluation des services correctionnels communautaires ainsi que l'administration des questions d'entrevue aux détenus dans des établissements résidentiels communautaires et en institutions.

Pour répondre au mandat principal, nous avons, sur le plan méthodologique, utilisé trois instruments de recherche, à savoir: l'étude documentaire, l'examen des dossiers, et les entrevues individuelles.

Le principal résultat du stage est le cadre d'évaluation des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel Canada, c'est-à-dire la description des programmes, la définition du contexte de l'évaluation et la proposition d'un plan d'évaluation.

La principale difficulté de notre travail a été de nous familiariser rapidement avec les programmes à évaluer, étant donné que leur planification avait commencé bien avant le début de notre stage au service correctionnel.

Somme toute, ce stage a constitué une expérience très enrichissante pour nous. Il nous a permis de mettre à contribution nos différentes compétences dont l'analyse des programmes, la conception du modèle logique ainsi que nos qualités en matière de collecte et d'analyse de données.

Introduction

Dans le cadre du programme de formation pour l'obtention de la Maîtrise en administration publique, les étudiants sont appelés à effectuer un stage d'une durée de seize semaines dans un milieu professionnel. Ce stage a pour but de « lier la théorie et la pratique, de faire le passage des études au marché du travail » (ÉNAP, 2008). C'est en réponse à cette exigence susmentionnée que nous avons effectué notre stage du 15 septembre 2010 au 04 janvier 2011 au sein de la Division de l'Évaluation du Service Correctionnel Canada (Ottawa). Le présent rapport est le document sanctionnant ce stage et fait état des étapes de la réalisation dudit stage : la connaissance de l'organisation, la recension des écrits, la méthodologie utilisée et les résultats obtenus.

Le mandat s'inscrit principalement dans la réalisation du cadre d'évaluation des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel Canada. Nous avons été accepté comme stagiaire pour participer à toutes les phases d'élaboration du cadre d'évaluation, notamment, à la collecte d'informations, à la revue de littérature, à la préparation des questionnaires et autres outils de collectes de données et à la conduite d'entrevues.

1. À PROPOS DU SERVICE CORRECTIONNEL CANADA

Le Service Correctionnel Canada (ci après SCC) est un organisme du portefeuille de la Sécurité publique. Le portefeuille réunit les principaux organismes fédéraux qui s'occupent de la sécurité publique, notamment, la Gendarmerie royale du Canada, la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'Agence des services frontaliers du Canada, le Service canadien du renseignement et trois organismes de surveillance, dont le Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le SCC contribue à la sécurité publique en administrant les peines d'emprisonnement de deux ans ou plus imposées aux délinquants par les tribunaux. Cette responsabilité comprend la gestion des établissements (pénitenciers) de divers niveaux de sécurité et la surveillance des délinquants mis en liberté sous condition, tout en les aidant à devenir des citoyens respectueux des lois. Le SCC assure également la surveillance postpénale des délinquants visés par une ordonnance de surveillance de longue durée, pouvant aller jusqu'à dix ans. Le SCC gère aussi des centres de traitement des maladies mentales, des pavillons de ressourcement pour Autochtones, des centres correctionnels communautaires et des bureaux de libération conditionnelle. Enfin, le SCC possède cinq administrations régionales qui fournissent des services de soutien administratif et qui gèrent les programmes et services offerts par l'organisation.

1.1 Mission

Le SCC, en tant que composante du système de justice pénale et dans la reconnaissance de la primauté du droit, contribue à la protection de la société en incitant activement et en aidant les délinquants à devenir des citoyens respectueux des lois, tout en exerçant sur eux un contrôle raisonnable, sûr, sécuritaire et humain.

1.2 Mandat

Le mandat du Service Correctionnel Canada au sein du système de justice est énoncé dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). Le SCC vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité :

- en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines
- en aidant, au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois¹.

1.3 Valeurs

La mission du SCC est guidée par cinq (5) valeurs fondamentales qui exposent les idéaux de base permanents que poursuit le SCC dans l'accomplissement de sa Mission. Ces valeurs sont les suivantes :

Valeur fondamentale 1 : Nous respectons la dignité des individus, les droits de tous les membres de la société et le potentiel de croissance personnelle et le développement des êtres humains.

Valeur fondamentale 2 : Nous reconnaissons que le délinquant a le potentiel de vivre en tant que citoyen respectueux des lois.

Valeur fondamentale 3 : Nous estimons que le personnel du Service constitue sa force et sa ressource principale dans la réalisation des objectifs, et nous croyons que la qualité des rapports humains est la pierre angulaire de sa mission.

Valeur fondamentale 4 : Nous croyons que le partage des idées, des connaissances, des valeurs et des expériences, tant sur le plan national que sur le plan international, est essentiel à l'accomplissement de notre Mission.

Valeur fondamentale 5 : Rendant compte au ministre, nous croyons en une gestion du Service caractérisée par une attitude ouverte et intègre.

¹ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de 1992; article 3.

2. CADRE THÉORIQUE

2.1 La théorie de l'évaluation de programme

Dans le contexte du nouveau management public, il est impérieux de répondre aux attentes et exigences des citoyens. Cela se traduit concrètement par la transparence, la rationalisation des coûts ou l'utilisation des ressources publiques de façon optimale. C'est pourquoi les processus de gestion axée sur les résultats, de reddition de compte et notamment d'évaluation des programmes publics prennent de plus en plus d'importance. Avec le nouveau management public, l'évaluation fait partie intégrante du cycle de tout programme. Se plaçant dans cette perspective, le gouvernement du Canada exige que «toutes les dépenses de programme directes soient évaluées aux cinq ans»².

2.2 Définition de l'évaluation

La littérature offre une pléiade de définitions de l'évaluation. Par exemple, MARCEAU et al. (1992) considèrent l'évaluation comme consistant à *«poser un jugement sur la valeur d'un programme. Le but de ce jugement est de faciliter les choix futurs entre plusieurs options de programmes»*³. Pour sa part, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Québec définit l'évaluation comme une *« démarche rigoureuse de collecte et d'analyse d'information qui vise à porter un jugement sur un programme, une politique, un processus ou un projet pour aider à la prise de décision. Elle permet d'apprécier à la fois la pertinence du programme, l'efficacité avec laquelle ses objectifs sont poursuivis, l'efficience des moyens mis en place ou sa rentabilité, ainsi que son impact »*⁴.

Des définitions de l'évaluation, celle que nous retenons présente l'évaluation comme un

² Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), Politique sur l'évaluation, Section 6.8.1, a.

³ MARCEAU, Richard; OTIS, Daniel et SIMARD, Pierre. « La planification d'une évaluation de programme, Concepts théoriques et considérations pratiques », in PARENTEAU, Roland et ÉTHIER, Gérard (dir.), *Management public : Comprendre et gérer les institutions de l'État*. Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 446.

⁴ Secrétariat du Conseil du trésor du Québec (2002), L'évaluation de programme, extrait de http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/pdf/publications/eval-progr_02.pdf

ensemble de méthodes, de techniques et de qualités de perspicacité permettant de déterminer si un service offert à des personnes est nécessaire et susceptible d'être utilisé, s'il est dispensé de façon prévue et s'il est effectivement utile aux personnes⁵. Cette dernière définition en relève les aspects les plus importants et englobe les deux principaux types d'évaluation⁶. L'évaluation de programme, quelle que soit la définition qu'on en retienne, vise essentiellement les objectifs suivants:

- renforcer la connaissance des effets de l'action publique par la confrontation des résultats de la politique aux objectifs initiaux,
- optimiser l'allocation des ressources financières, matérielles et humaines de la politique ou du programme évalué,
- améliorer la transparence de l'action publique auprès des citoyens,
- favoriser de nouvelles pratiques dans les services et une culture de résultat,
- rendre plus lisible l'action publique par une approche transversale.

Il existe trois types d'évaluation de programme, chacun associé à un stade précis dans la vie d'un programme:

- L'évaluation «ex ante» : Elle a lieu au moment de la conception d'un programme. C'est un processus d'évaluation servant à préparer et à vérifier le bien-fondé d'une proposition d'un nouveau programme avant son lancement. Sa fonction est notamment de vérifier l'adéquation des objectifs par rapport aux besoins, enjeux ou problèmes à résoudre. La finalité de cette forme d'évaluation est de recommander ou de déconseiller la mise en place d'un programme. Elle peut aussi servir à revoir les objectifs fixés et les interventions prévues pour les atteindre.
- L'évaluation formative: Elle peut être mise en œuvre pour vérifier, au milieu du cycle de programme, si les besoins sont toujours présents, si la gestion du

⁵ Posavac, E. J. et Carey, R.G. (1980), *Program Evaluation: Methods and Case Studies*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., p. 6.

⁶ Les deux principaux types d'évaluation sont l'évaluation des processus et l'évaluation sommative.

programme se déroule comme prévu ou nécessite une amélioration, et pour analyser, éventuellement, les premiers effets du programme. Notons qu'elle est souvent désignée par l'expression « évaluation de mi-parcours ».

- L'évaluation sommative ou «ex post»: Elle se réalise en fin de programme et est, plus que les deux autres types d'évaluation qui sont plus «managériales», réalisée dans le but de rendre des comptes au contribuable⁷.

2.3 L'évaluation de programme au gouvernement fédéral

L'expérience du gouvernement fédéral en évaluation de programme repose sur la volonté de livrer aux Canadiens des services de qualité et d'atteindre des résultats visés à un coût raisonnable. C'est dans ce sens qu'en février 2001, le Secrétariat du Conseil du Trésor a approuvé la «*Politique et normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada*». Cet instrument constitue un outil parmi tant d'autres qui lie les activités d'évaluation aux activités de gestion axées sur les résultats et établit les normes qui incorporent la discipline d'évaluation dans la pratique de gestion⁸.

Depuis l'approbation de cette politique, la fonction de l'évaluation de programme au gouvernement fédéral a été renforcée par des outils tels que:

- La *Loi fédérale sur la responsabilité* adoptée en 2006
- Le *Renouvellement du système de gestion des dépenses* (SGD) en 2007,
- *L'examen de la qualité des évaluations dans les ministères et les organismes* réalisé par le SCT en 2004.

Ces divers outils ont favorisé le renouvellement, en avril 2009, de la politique sur l'évaluation. Les résultats attendus de cette nouvelle politique sont de faire en sorte que des renseignements neutres et crédibles sur la pertinence et le rendement continus des

⁷ Ministère de l'écologie et du développement durable (France), *Manuel d'évaluation des programmes de recherches*, Service de recherche et de prospective, février 2005, p. 6.

⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2001), «La fonction d'évaluation au gouvernement fédéral», disponible sur <http://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/func-fonc-fra.asp> (Consulté le 02 mars 2011).

dépenses de programmes directes soient fournis en temps opportun:

- a. aux ministres, aux organismes centraux et aux administrateurs généraux afin d'éclairer la prise des décisions fondées sur des preuves qui concernent les politiques, la gestion des dépenses et l'amélioration des programmes;*
- b. au parlement et à la population canadienne afin d'aider le gouvernement à rendre compte des résultats des programmes et des politiques⁹.*

2.4 Rôle de l'évaluation au SCC

La gestion axée sur les résultats est la responsabilité principale des gestionnaires de la fonction publique. Ceux-ci sont tenus de définir les résultats attendus, de fixer constamment leur attention sur l'atteinte des résultats, de mesurer le rendement régulièrement et objectivement et, enfin, d'apprendre et de s'adapter pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Les gestionnaires doivent rendre des comptes à la haute direction, aux ministres, au Parlement, et aux Canadiens et Canadiennes au sujet des résultats qu'ils obtiennent. L'évaluation, comme la capacité de gestion du risque et d'autres outils de gestion, aide les gestionnaires à travailler de façon efficace dans leur contexte de travail. Elle les aide à suivre le rendement et à rendre compte. Elle permet surtout aux décideurs d'évaluer objectivement les résultats des programmes ou des politiques¹⁰. À ce titre, la Direction de l'évaluation du SCC réalise des évaluations de politiques, de programmes et d'initiatives, conformément à la politique d'évaluation du Conseil du trésor. La Direction de l'évaluation fait valoir le rôle de l'évaluation comme élément clé du processus d'identification et d'atténuation du risque et de la prise de décisions, tout en intégrant un cadre de responsabilisation axé sur le risque au cycle de vie des politiques, des programmes et des initiatives afin de contribuer à la sécurité publique.

⁹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), Politique sur l'évaluation, Section 5.2.

¹⁰ <http://infonet/Sectors/Policystrategy/PA/Evaluation>.

3. MÉTHODOLOGIE

Nous avons eu recours à différentes méthodes de travail pour mener à bien la collecte des données nécessaires à l'élaboration du cadre d'évaluation des programmes en question. Il s'agit de la revue documentaire, de l'examen des dossiers, et des entrevues individuelles.

3.1 Revue documentaire

Différentes sources documentaires ont été consultées dont:

- Les Rapports sur les plans et les priorités (RPP) du Service correctionnel Canada,
- Les Discours du Trône
- Les notes de services
- Les correspondances relatives aux programmes de subventions et de contributions ainsi que les procès-verbaux des réunions des gestionnaires;
- Documents sur la gestion axée sur les résultats relatifs aux programmes de subventions et de contributions (*Result-based Management Accountability Framework*, 2005);
- Les politiques, ententes et règlements;
- Les documents internes relatifs aux programmes et à leur planification,
- Les documents financiers (documentation sur l'allocation des contributions aux bénéficiaires¹¹);
- Les données disponibles sur la mesure du rendement;
- Les évaluations antérieures faites sur les programmes de subventions et de contributions aussi bien au Service correctionnel que dans les autres agences et ministères gouvernementaux;
- Autres documents pertinents relatifs aux renseignements contextuels et historiques sur les programmes de subventions et de contributions.

¹¹ Cette documentation a couvert les périodes de 2005 à 2010.

3.2 Examen des dossiers

La méthodologie utilisée dans le cadre de l'évaluation des programmes de subventions et de contributions comprend aussi un examen des dossiers des organismes qui ont soumis des demandes de financement. À ce titre, nous avons sélectionné et examiné 59 dossiers¹² pour la période allant de 2005 à 2010.

3.3 Entrevues avec les intervenants-clefs

Pour collecter des informations sur les programmes de subventions et de contributions, un questionnaire d'entrevue¹³ a été conçu, et une série d'entrevues a été programmée avec les intervenants clés. De ces entrevues, nous attendions des opinions et des observations en ce qui concerne l'ensemble des questions d'évaluation. Les questions ont été posées aux gestionnaires¹⁴ des programmes de subventions et de contributions, aux organismes ayant reçus du financement de la part du Service Correctionnel dans le cadre des programmes de subventions et de contributions pour le compte de l'année 2009-2010. Au total, 31 entrevues d'une durée de 20 à 30 minutes chacune, ont été conduites, soit directement, soit par téléphone¹⁵.

¹² Ces dossiers nous ont permis d'avoir des informations pertinentes étant donné qu'ils comportaient des renseignements sur les raisons de la demande de financement, les activités planifiées, les correspondances échangées par les gestionnaires des programmes et les organismes qui sollicitent du financement, mais aussi et surtout des rapports produits par ces derniers en ce qui concerne le déroulement et les résultats des activités réalisées à l'aide du financement obtenu.

¹³ Ce questionnaire n'est pas reproduit dans ce rapport de stage parce qu'il a été conçu avant le début de notre stage et sur la base d'un modèle logique différent.

¹⁴ Il s'agit des gestionnaires situés à l'administration centrale du Service correctionnel Canada.

¹⁵ Les entrevues avec les gestionnaires de programme à l'administration centrale du Service correctionnel ont été faites directement lors d'une rencontre avec ces derniers, tandis que les entrevues avec les bénéficiaires des subventions et contributions ont été réalisées par téléphone.

Tableau 1 : Types d'intervenants clés interviewés¹⁶

Types d'intervenants	Les Gestionnaires des programmes de subventions et de contributions à l'administration centrale du SCC; les Directeurs des organismes à but non lucratif ayant reçu du financement en 2010 ¹⁷ .
Nombre de gestionnaires interviewés à l'administration centrale (Ottawa)	16
Nombre de répondants interviewés dans le cadre des programmes de contributions	12
Nombre de répondants interviewés dans le cadre des programmes de subventions (Université de Saskatchewan)	3

¹⁶ Nous n'avons pas nommé dans ce tableau les organismes consultés et interviewés dans le cadre de ces entrevues parce que les informations sur ces organismes sont contenues dans un document classé confidentiel par le SCC.

¹⁷ L'équipe d'évaluation a choisi d'interviewer les responsables des organismes ayant bénéficié de subventions et de contributions pour la seule année 2010 en raison du faux tort de roulement à la tête de ces organismes.

4. RÉSULTATS DU STAGE

4.1 Contexte de l'évaluation

Les ministères fédéraux utilisent les programmes de transfert, incluant les subventions et contributions pour faciliter l'exécution de leurs mandats et missions tout en offrant des résultats aux Canadiens. Les programmes de subventions et de contributions aident le SCC à faciliter l'engagement des collectivités canadiennes et la participation au processus correctionnel d'un grand nombre d'individus et de partenaires. Ces programmes financent les activités qui complètent le mandat du SCC. En effet, au SCC, par programme de subventions et de contributions, on entend 3 programmes : le programme national de contributions (PNC), le programme national de contributions aux collectivités autochtones (PNCCA), et les subventions.

L'évaluation des programmes de subventions et de contributions s'inscrit dans la perspective de rendre compte et répond aussi à l'exigence de la nouvelle politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor (2009) qui prévoit que «tous les programmes de subventions et de contributions en cours soient évalués aux cinq ans, conformément au paragraphe 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*¹⁸». Or, la dernière évaluation des programmes de subventions et de contributions du Service correctionnel remonte à l'année 2004, année où une évaluation sommative a été conduite sur lesdits programmes¹⁹.

Le Service correctionnel Canada, dans son plan d'évaluation 2009-2014, a prévu que l'évaluation des programmes de subventions et de contributions commence en août 2010. Conformément à ce plan, l'évaluation des programmes de subventions et de contributions a été initiée et porte sur la période de 2005 à 2010.

¹⁸ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), Politique sur l'évaluation, par. 6.1.8, b.

¹⁹ Service Correctionnel Canada (2004), *Évaluation formative du programme national de contributions et du programme national de contributions aux collectivités autochtones*, disponible sur http://www.csc-scc.gc.ca/text/pa/eval_reports-fra.shtml.

4.1.1 Le type d'information attendue

Il s'agit d'une évaluation sommative ayant pour but de juger de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des programmes de subventions et de contributions. Il s'agit pour l'essentiel, d'identifier les leçons apprises et les bonnes pratiques résultant de la mise en œuvre desdits programmes pendant les cinq dernières années. À la lumière de ces informations, des recommandations seront faites aux gestionnaires en vue de l'amélioration de la gestion ou de la mise en œuvre desdits programmes pour les années à venir.

4.1.2 Les utilisateurs de l'évaluation

Les utilisateurs du rapport d'évaluation sont le ministère de la Sécurité publique, les administrateurs généraux du Service Correctionnel Canada, le Parlement du Canada, et la population canadienne en général. En effet, avec la nouvelle politique sur l'évaluation de 2009, les administrateurs généraux ont la responsabilité de s'assurer que les Canadiens peuvent accéder facilement et en temps opportun aux versions complètes et approuvées des rapports d'évaluation²⁰, conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*.

4.1.3 L'utilisation prévue des résultats

La direction de l'évaluation du Service Correctionnel Canada a entrepris l'évaluation des programmes de subventions et de contributions dans le but de fournir aux gestionnaires l'information nécessaire pour prendre des décisions sur les politiques stratégiques et les ressources relatives aux subventions et aux contributions. Les résultats de l'évaluation seront présentés aux administrateurs / gestionnaires généraux du Service Correctionnel Canada afin de leur fournir les outils pour mettre en œuvre avec efficacité un nouveau programme de subventions et de contributions pour la période allant de 2010 à 2015.

²⁰ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2009), Politique sur l'évaluation, par. 6.1.6.

Force est de rappeler que jusqu'en 2010, les programmes de contributions du Service Correctionnel Canada comprenaient deux programmes distincts, à savoir le Programme National de Contribution (PNC) et le Programme National de Contributions aux Collectivités Autochtones (PNCCA). Mais, depuis le mois d'août 2010, ces deux programmes ont été regroupés en un seul: le programme national de contributions pour la catégorie de soutien à la réinsertion sociale.

4.2. Description des programmes et modèle logique

La section suivante présente dans un ordre chronologique les actions engendrées par les programmes de subventions et de contributions. Elle permet de vérifier la séquence des actions posées, de la raison d'être aux objectifs ultimes. Elle présente enfin les relations de causalité les plus importantes qui devraient influencer sur les résultats attendus de ces programmes.

4.2.1 La raison d'être

De façon générale, une politique ou un programme d'intervention se justifie par l'existence de problèmes à résoudre ou de besoins à combler. C'est ce qu'on appelle la raison d'être du programme. En ce qui concerne l'existence des programmes de subventions et de contribution, il faut noter que depuis quelques années, le SCC fait face à plusieurs difficultés internes et externes attribuables en grande partie à l'évolution du profil des délinquants et aux récents changements apportés au Code criminel. Les délinquants, qui sont de plus en plus nombreux à être affiliés à des gangs ou, encore, atteints de troubles mentaux ou de maladies infectieuses, nécessitent des interventions intégrées plus complexes²¹. Le SCC doit également tenir compte des changements relatifs aux peines imposées (imposition d'un plus grand nombre de peines de courte durée) et de l'augmentation du nombre de délinquants assujettis à une ordonnance de

²¹ Service Correctionnel Canada (2008), *Rapport sur les plans et les priorités 2007-2008*, p. 20.

surveillance de longue durée. Par conséquent, le SCC doit trouver des moyens novateurs pour tenir compte de cette réalité. Des recherches ont confirmé le rôle important de l'engagement et de la participation des collectivités pour ce qui est des efforts favorisant la réinsertion sociale, ainsi que le rôle primordial des familles des délinquants. C'est pour cette raison que le SCC a toujours fait appel aux collectivités qu'il dessert pour aider les délinquants dans leur réinsertion sociale. De nombreuses collectivités, sur lesquelles le SCC peut compter pour appuyer la réinsertion sociale des délinquants, n'ont pas la capacité de le faire²². Un investissement à long terme dans la capacité des collectivités s'avère donc nécessaire pour aider les délinquants dans leurs efforts de réinsertion sociale et, en bout de ligne, assurer la sécurité des collectivités²³. Ce sont ces considérations qui justifient l'existence des programmes de subventions et de contributions du SCC. Ces programmes visent donc à renforcer la capacité des partenaires du SCC d'offrir des services de soutien et d'aide dans une approche intégrée de la sécurité des collectivités.

En ce qui concerne le PNC, il a été conçu en 1981 pour aider le SCC à faciliter l'engagement des collectivités canadiennes et la participation d'un grand nombre d'individus et de partenaires au processus correctionnel. Le PNC a fait l'objet de renouvellement de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor en 1991; 1997 et en 2000. Concernant le PNCCA, il a été conçu en juillet 1999 en vue de fournir un financement aux organisations autochtones afin qu'elles appuient les services correctionnels communautaires intégrés fournis par les collectivités autochtones et les organisations qui offrent des services aux délinquants autochtones sous responsabilité fédérale. Le PNCCA a été renouvelé en 2000.

²² La capacité des collectivités à soutenir les délinquants dans leur réinsertion sociale est variée et souvent limitée.

²³ Dans son rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009, le Service Correctionnel Canada reconnaît que «l'application de son mandat continue de dépendre du soutien et de l'engagement des Canadiens, des collectivités du pays et des organismes sans but lucratif. (Service Correctionnel Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2008-2009, p. 34).

Quant aux subventions, elles font partie des paiements de transfert du Service Correctionnel Canada. Elles ont pour but de créer et de financer des opportunités de formation et de conduire des projets de recherches dans des domaines intéressant le SCC. Elles sont accordées (distribuées) sur la base de protocoles d'entente entre le Service Correctionnel et les bénéficiaires, en l'occurrence, l'Université de Saskatchewan. Les protocoles d'entente sont renouvelés tous les cinq ans. Celui en cours avec l'Université de Saskatchewan remonte à octobre 2009 et est valide jusqu'au 31 mars 2014.

4.2.2 La cible

La cible d'un programme, c'est la variable dépendante, la situation problématique que l'on cherche à modifier, à corriger. En d'autres termes, c'est ce sur quoi on veut agir pour résoudre le problème identifié dans la raison d'être. En l'espèce, les programmes de subventions et de contributions visent à agir sur la capacité des collectivités canadiennes à appuyer la réinsertion sociale des délinquants en toute sécurité et au moment opportun. Une réinsertion sûre des délinquants exige non seulement une forte supervision (contrôle) et un support du SCC, mais aussi une capacité à l'intérieur de la communauté de fournir un environnement favorable à la réintégration.

4.2.3 La clientèle cible

La clientèle cible, c'est ceux à qui le programme s'adresse. Les programmes de contributions (PNC et PNCCA) constituent deux moyens de prestation de service à l'intention **des délinquants** tout en favorisant la participation des **collectivités** aux pratiques du Service Correctionnel Canada visant la réinsertion sociale.

4.2.4 Les objectifs

Les objectifs correspondent à l'état souhaité de la cible aux termes de l'intervention. Dans le cas des programmes de subventions et de contributions les objectifs sont les suivants:

4.2.4.1 Les objectifs du PNC

i) Les objectifs directs du PNC

- Visites des détenus et des libérés conditionnels
- Sensibilisation du public, des groupes spécifiques, et des collectivités aux activités correctionnelles
- Recrutement de volontaires

ii) Les objectifs intermédiaires du PNC

- Acquisition de connaissances par les collectivités sur les activités du SCC
- Acquisition de connaissances par les collectivités sur l'importance d'aider les délinquants dans leurs efforts de réinsertion (ou sur l'importance de leur participation dans le processus de réinsertion sociale),
- Création de relations positives entre les délinquants et leurs familles
- Soutien des bénévoles aux délinquants
- Soutien des collectivités et des partenaires aux délinquants
- Accompagnement des détenus et des libérés conditionnels en termes soutien psychologique
- Création de partenariats

iii) Les objectifs ultimes du PNC

- Existence d'un grand nombre d'individus et de partenaires qui participent au processus correctionnel
- Maintien du soutien des bénévoles aux délinquants en matière de réinsertion sociale

4.2.4.2 Les objectifs du PNCCA

i) Les objectifs directs du PNCCA

- Visites des détenus et des libérés conditionnels autochtones
- Sensibilisation des organisations autochtones à l'importance de leur participation aux services correctionnels fédéraux et au processus correctionnel
- Sensibilisation des collectivités autochtones à l'égard du SCC et des articles 81 et 84 de la LSCMLC
- Recrutement de volontaires autochtones
- Création de partenariats dans les collectivités autochtones

ii) Les objectifs intermédiaires du PNCCA

- Acquisition par les collectivités autochtones, de connaissances en termes de prestation de programmes aux détenus et libérés conditionnels autochtones
- Acquisition de connaissances en ce qui concerne la participation des collectivités autochtones aux services correctionnels fédéraux
- Initiation des collectivités autochtones aux arrangements concernant la détention dans la collectivité visant les détenus et les libérés conditionnels autochtones et fondée sur les besoins de la collectivité et des délinquants autochtones.

iii) Les objectifs finaux du PNCCA

- Amélioration des relations entre les délinquants et les collectivités autochtones;
- Amélioration du soutien des bénévoles autochtones auprès des délinquants autochtones
- Amélioration du soutien offert par les collectivités et les partenaires autochtones aux délinquants autochtones

- Meilleure consultation et meilleure communication entre le SCC, les organisations autochtones et les autres composantes du système de justice pénale.

4.2.5 La nature de l'intervention

La nature de l'intervention décrit les moyens choisis pour atteindre les objectifs. Quel type d'intervention veut-on mettre en place? Les programmes de subventions et de contributions ont une triple nature: information et éducation; promotion, et création de partenariats.

4.2.6 Les ressources

Les ressources correspondent aux ressources humaines, matérielles et financières investies directement ou indirectement dans la réalisation du programme. Les ressources des programmes de subventions et de contributions s'analysent essentiellement en financements accordés²⁴ aux organismes qui en font la demande, dans le but de mener des activités pré-approuvées par le Service Correctionnel Canada. Elles représentent 1.2 million de dollars par année. À ces financements, s'ajoutent bien évidemment les ressources humaines et matérielles consacrées aux programmes de subventions et de contributions au niveau de l'administration centrale du Service Correctionnel Canada. Les programmes de subventions et de contributions sont gérés par le Comité du programme national de contributions composé de 13 membres. Quant aux ressources matérielles, il s'agit entre autres du site internet du SCC sur lequel des informations relatives aux modalités d'octroi de financement sont publiées.

²⁴ Ces financements peuvent être accordés sur une base annuelle ou pluriannuelle.

4.2.7 Les activités

Le PNC finance essentiellement des activités qui offrent un soutien aux délinquants et qui les encouragent à se réintégrer dans la société et à devenir des citoyens respectueux des lois. Les activités pour lesquelles une contribution est fournie dans le cadre du PNC sont divisées en trois catégories principales :

1. Activités organisées à l'intention des détenus et libérés conditionnels
2. Activités visant à obtenir l'engagement/la participation des collectivités aux activités du SCC
3. Les projets de démarrage pour de nouveaux établissements résidentiels communautaires liés aux mesures correctionnelles et destinés à mettre en œuvre de nouveaux programmes et de nouvelles activités visant les détenus, les libérés conditionnels ou les organismes qui participent aux mesures correctionnelles.

Plus concrètement, il s'agit dans les deux premières catégories d'activité, de **forums**, **d'ateliers**, de **conférences**, ou de **congrès sur des thèmes et sujets relatifs aux priorités du SCC** et qui visent à :

- Informer et sensibiliser le public et les groupes spécifiques sur les thèmes relatifs à la correction et aux priorités du SCC
- Promouvoir (encourager) la participation du public et des groupes spécifiques aux activités du SCC
- Développer des activités pour faciliter la consultation et la communication entre le SCC, les organismes à but non lucratif et les autres composantes du système de justice pénale. .

Le PNCCA, pour sa part, finance 3 catégories d'activités :

- Soutien des services correctionnels communautaires intégrés qui sont offerts par les collectivités autochtones et les organisations qui œuvrent auprès des délinquants autochtones sous responsabilité fédérale,
- Les frais de démarrage et les coûts opérationnels permanents liés aux initiatives

- correctionnelles visant la prestation de services concernant la prise en charge et la garde des détenus et des libérés conditionnels autochtones,
- Enfin, le PNCCA finance des activités liées aux arrangements concernant la détention dans la collectivité visant les détenus et les libérés conditionnels autochtones et fondée sur les besoins de la collectivité et des délinquants autochtones.

4.2.8 Les organisations de mise en œuvre

Les organismes qui, de par leur participation, contribuent à la mise en œuvre des programmes de subventions et de contributions du SCC sont les provinces, les territoires, les municipalités, les universités, les organisations religieuses, les organismes publics, privés et internationaux considérés comme étant sans but lucratif et incorporés ou légalement reconnus par une loi fédérale, provinciale ou territoriale.

4.2.9 Les extrants

Par extrants, on entend les biens, produits ou services livrés à la clientèle-cible dans le cadre d'un programme ou d'une politique. Pour les programmes de subventions et de contributions, les extrants s'analysent comme suit :

4.2.9.1 Les extrants du PNC

- Nombre de projets/activités soumis
- Nombre de projets/activités acceptés
- Nombre de projets/activités rejetés
- Nombre de forums organisés,
- Nombre d'ateliers organisés
- Nombre de conférences organisés
- Nombre de congrès organisés
- Nombre d'activités de sensibilisations organisées

- Nombre d'activités organisés à l'intention des détenus et libérés conditionnels
- Nombre d'activités organisés visant à obtenir l'engagement/la participation des collectivités aux activités du SCC
- Nombre de projets de démarrage pour de nouveaux établissements résidentiels communautaires financés.

4.2.9.2 Les extrants du PNNCA

- Nombre de projets/activités soumis
- Nombre de projets/activités acceptés
- Nombre de projets/activités rejetés
- Nombre de forums organisés,
- Nombre d'ateliers organisés
- Nombre de conférences organisées
- Nombre de congrès organisés
- Nombre d'activités de sensibilisations organisées
- Nombre d'activités organisées à l'intention des détenus et libérés conditionnels autochtones
- Nombre d'activités organisées visant à obtenir l'engagement/la participation des collectivités autochtones aux activités du SCC.

Le tableau qui suit montre le lien entre les activités et extrants que nous avons répertoriés dans le cadre de notre examen de dossiers.



Tableau 2: Lien entre les activités et les extrants des programmes de subventions et de contributions²⁵

Nombre de dossiers de financement examinés	59
Nombre de projets acceptés	48
Nombre de projets rejetés	11
Nombre de forums organisés	28
Nombre d'activités de sensibilisation organisées	06
Nombre de conférences organisées	06
Nombre de projets pilotes organisés	03
Nombre de projets de recherches financés	05
Nombre d'activités organisées à l'intention des détenus et libérés conditionnels	25
Nombre de forums organisés visant la participation du public au processus correctionnel	35

4.3 Le modèle logique

Pour évaluer un programme, l'évaluateur doit d'abord comprendre et s'approprier la logique de l'intervention, de façon à pouvoir identifier clairement chacune des composantes des objets à évaluer, ainsi que les effets attendus à la suite de leur mise en œuvre. Pour ce faire, nous avons conçu un modèle logique des programmes de subventions et de contributions (Tableau 3). Pour des raisons de simplicité, et en rapport avec la compréhension que nous avons du fonctionnement des programmes de subventions et de contributions, nous avons choisi de présenter un modèle logique unique pour l'ensemble des programmes. Ce modèle logique sera suivi d'un modèle

²⁵ Les données présentes dans ce tableau sont basées sur l'examen de 59 dossiers d'organismes ayant reçu du financement dans le cadre des programmes de subventions et de contributions.

causal qui montre le lien logique entre les différents éléments de l'intervention (Figure1).

Tableau 3: Le modèle logique des programmes de subventions et de contributions

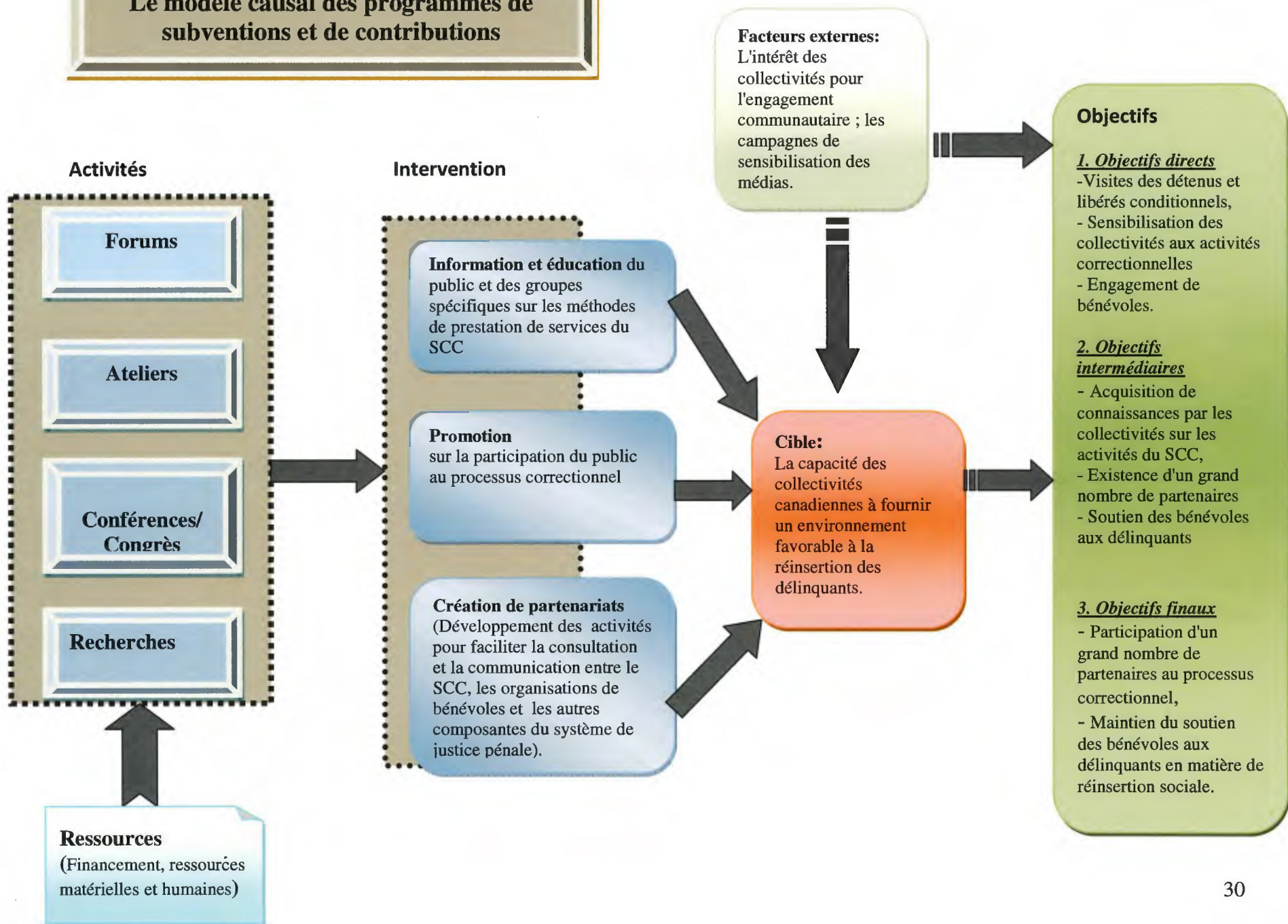
Raison d'être	Absence de moyens à l'intérieur des collectivités pour appuyer la réinsertion sociale des délinquants		
Clientèle cible	Les détenus et libérés conditionnels	Les collectivités canadiennes	
Cible	La capacité des collectivités à fournir un environnement favorable à la réinsertion des délinquants		
Objectifs	Directs	Intermédiaires	Finaux
	-Visites des détenus; -Sensibilisation des collectivités aux activités correctionnelles; -Engagement de bénévoles et de partenaires	-Acquisition par les coll. des connaissances sur les activités correctionnelles; -Existence d'un grand nombre de partenaires du SCC en matière de justice pénale; -Soutien de bénévoles aux détenus et aux libérés conditionnels	-Participation d'un grand nombre de partenaires au processus correctionnel; -Maintien du soutien des bénévoles aux détenus et libérés conditionnels; -Bonne collaboration entre le SCC et les organisations de bénévoles
Nature de l'intervention	Information/éducation; Promotion; Création de partenariats.		
Ressources investies	Ressources financières, matérielles et humaines		
Activités	Forums; Ateliers; Conférences/congrès; Recherches		
Extrants	-Nombre de Forums/Ateliers organisés et financés à l'intention des détenus et libérés conditionnels	-Nombre de projets de démarrage financés -Nombre de Forums/Ateliers organisés visant la sensibilisation des	

		collectivités -Nombre de Forums/Ateliers organisés visant la participation des collectivités au processus correctionnel -Nombre de Forums/Ateliers visant l'engagement de bénévoles et de partenaires	
Effets	Directs	Intermédiaires	Ultimes
	Le développement, à l'intérieur des collectivités canadiennes, d'un environnement favorable à la réinsertion des délinquants.	Une réinsertion sûre et sécuritaire des délinquants.	Des collectivités canadiennes plus sûres et plus sécuritaires.

4.4 Le modèle causal

Le modèle causal que nous proposons montre le lien logique entre l'intervention (*qu'est-ce qu'on fait?*), la cible (*la situation problématique que l'on cherche à modifier*), et les facteurs externes qui peuvent influencer l'atteinte des résultats escomptés.

Le modèle causal des programmes de subventions et de contributions



4.5 Plan d'évaluation

Cette section présente le plan d'évaluation des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel Canada. Ce plan comprend les questions d'évaluation, les indicateurs à documenter, les sources d'information et les méthodes à envisager pour obtenir les informations requises à l'évaluation des programmes de subventions et de contributions du SCC.

Tableau 5: Le plan d'évaluation

Contexte	Cette évaluation est entreprise pour explorer les questions de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel Canada.					
1. Mandat	Nous sommes mandaté par la Division de l'Évaluation du Service Correctionnel Canada (administration centrale) pour proposer un cadre d'évaluation des programmes de subventions et de contributions.					
2. Utilisateurs	Les utilisateurs du rapport d'évaluation sont le ministère de la sécurité publique; les administrateurs généraux du Service Correctionnel Canada; le Parlement du Canada; la population canadienne en général.					
3. Questions	4. Indicateurs	5. Méthodologie				6. Utilisation prévue des résultats
		Sources d'information	Instruments de collecte de données	Responsable de la collecte	Moment de la collecte	
<u>Questions sur la pertinence</u> : Les programmes de subventions et de contributions répondent-ils toujours à un besoin actuel et réel?	-La conformité des objectifs des programmes avec les priorités actuelles du SCC et du gouvernement fédéral; -Nature des besoins exprimés par les détenus et libérés conditionnels -La variété des organismes qui sollicitent du financement	-Détenus et libérés conditionnels; -Organismes sollicitant du financement dans le cadre de ces programmes; -Gestionnaires des programmes	-Entrevues individuelle; -Sondages; -Questionnaire; -Revue de la documentation	Équipe chargée de l'évaluation	Phase de planification de l'évaluation	Les résultats vont renseigner les gestionnaires du SCC sur l'utilité des programmes aux populations canadiennes et la nécessité de continuer ou non les programmes de subventions et de contributions. Les conclusions peuvent être aussi utilisées pour réajuster le tir.

<u>Questions sur l'efficacité</u> Les programmes de subventions et de contributions ont-ils réussi à accroître la capacité des collectivités canadiennes à appuyer la réinsertion sociale des délinquants entre 2005 et 2010?	-Nombre de personnes sensibilisées aux activités correctionnelles à l'intérieur des collectivités; -Degré d'acquisition de connaissance des collectivités sur le SCC et sur le processus correctionnel	-Organismes sollicitant du financement dans le cadre de ces programmes; -Gestionnaires des programmes; -Membres des collectivités	-Entrevues individuelle; -Sondages, -Formulaires de renseignements -Revue de la documentation	Équipe chargée de l'évaluation	Phase d'analyse de l'information	Les résultats permettront de mesurer l'écart entre les objectifs fixés au départ (en 2005) et les objectifs atteints (en 2010). Au regard de la gestion axée sur les résultats, les conclusions des travaux de cette évaluation peuvent mener à revoir les moyens de mise en œuvre des programmes.
Le public/les collectivités ont il/elles été amené (es) à participer au processus correctionnel?	-Nombre de partenariats créés au sein du système de justice pénale entre 2005 et 2010; -Nombre de partenaires/bénévoles impliqués; -Le degré de collaboration et de consultation entre le SCC et les collectivités ou organismes à but non lucratif; -Nombre de détenus	-Responsables de la gestion des programmes de subventions et de contribution à l'administration centrale; -Les partenaires ou bénévoles œuvrant au sein du système de justice pénale; - Détenus et	Revue de la documentation; -Enquêtes; - Formulaires de renseignements; Entrevues	Équipe chargée de l'évaluation	Phase d'analyse de l'information	Les conclusions des travaux de l'évaluation peuvent mener à revoir les moyens de mise en œuvre des programmes

	visités.	libérés conditionnels				
<u>Questions sur l'efficience</u> a) Les programmes de subventions et de contributions ont-ils permis d'appuyer la réinsertion sociale des délinquants à un moindre coût entre 2005 et 2010?	-Coût moyen par délinquant ayant réussi sa réinsertion sociale.	-Gestionnaires des programmes; -Directions des finances	Demande d'extraction des données financières sur les programmes de subvention; -Consultation des rapports financiers	Gestionnaire/Directeur de l'évaluation	Phase de la réalisation de l'évaluation	Les conclusions vont permettre aux gestionnaires de savoir si les moyens utilisés sont les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les résultats obtenus. Elles vont aussi servir de support pour les prises de décision.

Travaux connexes

Dans l'accomplissement de notre stage au sein de la Division de l'évaluation du Service Correctionnel Canada, nous avons eu à participer à divers travaux de groupes de discussion, d'entrevues et d'entrée de données. Ainsi, pour une période de deux (2) semaines, dans le cadre de l'évaluation des services correctionnels communautaires, nous avons activement pris part à des séances de groupes de discussions et d'entrevues dans les établissements *Leclerc*, *Archambault*, et *Sainte-Anne-des-Plaines*. Nous avons également conduit des entrevues individuelles avec les délinquants, les employés et les membres de la Direction du Pavillon de ressourcement de *Waseskun*, ceci, dans le cadre de l'évaluation des services correctionnels communautaires autochtones.

Ces divers travaux, même s'ils ne présentaient pas de liens directs avec le mandat principal, ont toutefois été une source d'apprentissage supplémentaire en termes de rédaction de notes de groupes de discussion, mais surtout en termes de techniques de collecte et d'entrée de données.

5. CONCLUSION GÉNÉRALE

De façon générale, les objectifs du stage ont été atteints. Le modèle logique (premier bien livrable), le plan d'évaluation des programmes de subventions et de contributions (deuxième bien livrable) sont élaborés. Nous avons participé à de nombreuses activités de la Direction de l'Évaluation à la demande du mandant. La synthèse des activités est faite dans le présent rapport qui est le troisième bien livrable du mandat de stage.

Ce rapport met en lumière les aspects pris en considération dans la mise en pratique des notions théoriques apprises pendant la formation. Pour des raisons de temps, nous n'avons pas pu participer à l'analyse des résultats et à la rédaction du rapport d'évaluation avant la fin de la durée de notre stage.

Cependant, notre implication aux activités d'évaluation du Service Correctionnel du Canada nous a offert l'opportunité d'expérimenter la gestion d'un programme public à différentes étapes de son cycle : la planification, la mise en œuvre et la coordination du programme, la planification de l'évaluation. Cela nous a également permis de comprendre les enjeux d'un programme dans la vie d'une organisation publique et la nécessité du suivi de sa mise en œuvre et de son évaluation régulière. L'évaluation de la pertinence et du rendement des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel Canada contribue au processus d'optimisation des ressources, de reddition de compte et d'imputabilité.

La principale leçon retenue du stage est que la planification et la mise en œuvre d'une évaluation sont assez complexes et nécessitent beaucoup de temps. Cette complexité tient aussi de la question de l'approche à utiliser. Nous avons pu réaliser que la meilleure approche est celle qui consiste à impliquer toutes les parties prenantes de l'évaluation pour leur permettre de mieux comprendre les éléments qui sous-tendent l'objet de l'évaluation, de le situer dans le temps et d'avoir une vision commune.

Le présent cadre d'évaluation est un outil qui va servir à la préparation du rapport d'analyse. Il

peut aussi être pertinent dans les évaluations ultérieures des programmes de subventions et de contributions du Service Correctionnel.

Enfin, la réussite de ce stage a été possible grâce à la structure d'accueil dans laquelle il a été effectué. En effet, toute l'équipe de la Division de l'Évaluation a su m'impliquer dans les diverses activités (tâches) et a su m'accompagner durant toutes les étapes. Cela a sans doute favorisé mon intégration et une réelle prise de conscience des enjeux de la discipline de l'évaluation.

