



**ÉVALUATION DE LA
STRATÉGIE EN MATIÈRE DE JUSTICE
APPLICABLE AUX AUTOCHTONES
Rapport final**

Novembre 2011

**Division de l'évaluation
Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement**



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
1. INTRODUCTION	1
1.1. Contexte de l'évaluation.....	1
1.2. Objectifs de l'évaluation.....	1
1.3. Structure du rapport	2
2. DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES.....	3
2.1. Raison d'être du programme.....	3
2.2. Logique du programme.....	4
2.3. Structure organisationnelle.....	11
2.4. Ressources.....	12
3. MÉTHODOLOGIE	15
3.1. Examen des documents	15
3.2. Études de cas	15
3.3. Entrevues avec les principaux intervenants	17
3.4. Examen des dossiers administratifs et des données de programme.....	18
3.5. Étude sur la récidive	18
3.6. Analyse des coûts	19
3.7. Enquête auprès des représentants de la police et de la Couronne	20
4. PRINCIPALES CONSTATATIONS.....	23
4.1. Pertinence	23
4.2. Efficacité	27
4.3. Efficience et économie	52
5. CONCLUSIONS	61
6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION.....	67

ANNEXE A : Évaluation de l'incidence de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive	75
ANNEXE B : Guide d'entrevue.....	87
ANNEXE C : Méthodologie appliquée aux séances de groupe des études de cas.....	99
ANNEXE D : Enquête en ligne auprès des représentants des services de police et de la Couronne	105
ANNEXE E : Références	111

SOMMAIRE

1. Introduction

La Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones (SJA) a pour objet de prévoir des solutions de rechange opportunes et efficaces au système de justice traditionnelle dans les cas qui s'y prêtent, de sorte à faire participer plus étroitement les collectivités autochtones à l'administration locale de la justice et à diminuer les taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération chez les Autochtones dans les collectivités dotées de programmes financés par la SJA. La SJA vise les quatre objectifs fondamentaux suivants :

- Contribuer à abaisser les taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones où les programmes de la SJA sont en place;
- Aider les collectivités autochtones à assumer une plus grande responsabilité en matière d'administration de la justice;
- Fournir plus rapidement des renseignements pertinents sur les programmes de justice communautaires financés par la SJA;
- Assurer la prise en compte des valeurs culturelles autochtones d'intérêt et leur intégration à l'administration judiciaire au Canada.

La Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) et le groupe du Droit des Autochtones et politiques stratégiques (DAPS) participent tous les deux à la gestion de la SJA. La DJA est responsable de la gestion des affectations de fonds et des accords de contribution signés en vertu de la SJA, et collabore avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales de sorte que les ententes de financement soient satisfaites conformément aux exigences en matière de conformité du programme, que les résultats prévus soient atteints, et que ces résultats soient communiqués aux responsables des politiques. Le directeur de la DJA copréside le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la SJA. Le groupe du DAPS est responsable de la fonction d'élaboration des politiques ministérielles en ce qui a trait à la justice applicable aux Autochtones; il veille notamment au renouvellement des politiques de la SJA et à la promotion du programme à l'échelle nationale.

L'évaluation de la SJA a été réalisée entre 2010 et 2011. Conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, l'évaluation porte sur les questions fondamentales de pertinence et de rendement de la SJA.

2. Méthodologie

L'évaluation a donné lieu à un examen de la documentation accessible au public portant sur la SJA, à des études de cas avec 13 programmes financés par la SJA en 2010-2011, à 25 entrevues menées par téléphone aux mois de juin et de juillet 2011, à un examen des dossiers administratifs de la DJA, à un étude sur la récidive et à une analyse des coûts de la SJA. Une technique de triangulation a été utilisée pour vérifier et valider les constatations ainsi dégagées et pour déterminer les constatations générales de l'évaluation.

3. Constatations et conclusions

3.1. Pertinence

La SJA est l'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral à la représentation disproportionnée des Autochtones, victimes et délinquants, dans le système de justice pénale. Comme en témoigne la surreprésentation persistante des Autochtones dans le système de justice, le besoin demeure de mettre en place des solutions de rechange au système de justice traditionnelle qui soient culturellement adaptées.

La SJA s'inscrit clairement en accord avec les rôles et responsabilités fédéraux du fait que le mandat politique pour lequel le ministre de la Justice est responsable prévoit une justice applicable aux Autochtones, alors que la responsabilité de l'administration courante de la justice relève des provinces et des territoires. La SJA est dispensée de façon cohérente avec cette division constitutionnelle des pouvoirs, compte tenu du fait que le gouvernement fédéral finance l'exécution des programmes de justice communautaire dans le domaine de la justice applicable aux Autochtones.

Les objectifs de la SJA concordent avec les priorités du ministère de la Justice et s'alignent sur le résultat stratégique du Ministère qui consiste à « créer un système de justice équitable, adapté et accessible qui reflète les valeurs canadiennes ».

3.2. Efficacité

Réalisation des premiers résultats

La SJA a été décrite par tous les principaux intervenants comme essentielle aux programmes de justice communautaire en milieu autochtone; sans la SJA, l'accès aux programmes de justice communautaire serait limité. L'accès et la participation accrue aux programmes de justice communautaire sont renforcés par le caractère communautaire des programmes financés par la SJA, qui permet à ces programmes, parfois en collaboration avec d'autres organismes communautaires, de cibler des initiatives de sensibilisation sur les individus qui en ont le plus besoin dans les collectivités.

Les fonds prévus pour les rassemblements par l'entremise du Fonds de renforcement des capacités ont permis d'augmenter la capacité des programmes de justice communautaire à assurer des services efficaces en offrant des possibilités de formation, de réseautage et de soutien. L'utilisation des fonds de renforcement des capacités pour l'achat d'équipements de bureau et autres matériaux a été perçue comme un moyen efficace d'améliorer la capacité des programmes de justice communautaire. Des fonds de renforcement des capacités sont versés aux collectivités qui explorent la possibilité de lancer un programme de justice communautaire à l'avenir, satisfaisant le résultat escompté de la SJA qui consiste à « renforcer les capacités à mettre en œuvre les programmes de justice communautaire et les autres services de justice dans les collectivités ». Toutefois, le niveau fixe de financement disponible au sein de la SJA empêche le lancement de nouveaux programmes financés par la SJA dans ces collectivités.

Réalisation des résultats intermédiaires

La SJA a été jugée efficace dans l'atteinte de son résultat intermédiaire visant la participation accrue des collectivités autochtones à l'administration locale de la justice, sachant que le caractère communautaire des programmes financés par la SJA favorise un sentiment de propriété et de responsabilité pour les programmes de justice communautaire, et les employés des programmes ainsi que les bénévoles sont plus motivés et dévoués dans leurs collectivités. L'intégration des Aînés et d'autres organismes locaux au sein des programmes améliore encore l'administration locale de la justice et l'investissement des collectivités dans les programmes.

Des relations positives entre les employés des programmes financés par la SJA et les partenaires du système traditionnel ont été citées comme essentielles pour assurer l'accès et la participation aux programmes de justice communautaire. Il a été déterminé que la SJA s'était révélée efficace

dans l'atteinte de son résultat intermédiaire visant l'illustration des valeurs culturelles autochtones pertinentes dans l'administration canadienne de la justice à l'échelle locale, lorsque les employés des programmes de justice communautaire avaient établi des relations positives avec leurs partenaires du système de justice traditionnelle.

Réalisation des résultats à long terme

Les données probantes permettant de valider la réalisation du résultat à long terme de la SJA concernant « des taux de criminalité et d'incarcération moindres dans les collectivités dotées de programmes » ressortent dans les résultats de l'étude sur la récidive, qui ont démontré une grande différence entre les taux de récidive chez les participants des programmes subventionnés par la SJA et le groupe témoin.

Dans une certaine mesure, il a été déterminé que les programmes de justice communautaire contribuaient à l'atteinte du résultat à long terme de la SJA pour « des collectivités saines et sécuritaires ». Les programmes de justice communautaire utilisent des méthodes holistiques qui mettent en relation les contrevenants avec eux-mêmes, leur famille et la collectivité dans son ensemble. Par ailleurs, la perception de la plupart des principaux intervenants était que les collectivités étaient plus sécuritaires à la suite de la mise en place de programmes financés par la SJA. Quoiqu'il en soit, on a mentionné que certains facteurs influant sur la criminalité étaient au-delà du contrôle de ces programmes de justice communautaire, insinuant par là que leurs incidences étaient limitées.

3.3. Efficience et économie

Les résultats de l'analyse des coûts menée d'après les données de 2008-2009 révèlent que le coût moyen par participant au programme de justice communautaire est inférieur au coût moyen lié à l'aiguillage d'un contrevenant vers des programmes relevant de la justice traditionnelle, particulièrement si l'on tient compte des économies de coûts anticipées pour le système de justice avec la réduction des taux de récidive après la participation du contrevenant à un programme de justice communautaire. Ces conclusions indiquent que la SJA est une solution de rechange rentable pour le système de justice traditionnelle.

1. INTRODUCTION

La Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones (SJA) prévoit des solutions de rechange opportunes et efficaces au système de justice traditionnelle dans les cas qui s'y prêtent, de sorte à faire participer plus étroitement les collectivités autochtones à l'administration locale de la justice et à diminuer les taux de criminalité, de victimisation et d'incarcération chez les Autochtones dans les collectivités dotées de programmes financés par la SJA. Le ministère de la Justice a mené une évaluation de la SJA, pour la période couvrant les exercices 2007-2008 à 2011-2012¹. Le présent rapport détaille les constatations de l'évaluation et constitue le rapport définitif sur l'évaluation du programme.

1.1. Contexte de l'évaluation

Afin de satisfaire à l'engagement du gouvernement fédéral envers le Conseil du Trésor qu'énonce le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de la SJA, le ministère de la Justice a effectué une évaluation sommative de la SJA en 2011-2012.

Sur toute la période entre 2007-2008 et 2011-2012, de nombreuses activités ont été entreprises pour appuyer l'évaluation. Il s'agit notamment d'une évaluation à mi-mandat de la période couvrant les exercices 2007-2008 à 2008-2009, et d'études secondaires sur la pertinence et le rendement de la SJA menées dans le cadre d'études de cas, d'analyses des tendances en matière de criminalité dans les collectivités, d'une étude sur la récidive et d'une analyse des coûts. Les conclusions de ces activités d'évaluation sont également abordées dans le présent rapport. En outre, le niveau de suivi par rapport aux recommandations découlant de l'évaluation à mi-mandat a été évalué.

1.2. Objectifs de l'évaluation

L'objectif fondamental de l'évaluation était d'établir la pertinence et le rendement (c.-à-d. efficacité, efficience et économie) de la SJA entre les exercices 2007-2008 et 2011-2012 afin de

¹ Compte tenu du fait que les activités d'évaluation ont été entreprises au cours de l'été 2011, seules les retombées des activités des quatre premiers mois de l'exercice 2011-2012 sont prises en compte dans les constatations de l'évaluation.

répondre aux exigences de déclaration du Ministère au Conseil du Trésor. L'évaluation comprend une synthèse des constatations des études de cas visant la SJA et un rapport sur les tendances communautaires, en plus du rapport de la SJA sur la récidive et l'analyse de coûts. Les résultats de l'enquête auprès des membres des services de police et de la Couronne menée en septembre 2009 dans le cadre de l'évaluation à mi-mandat de la SJA sont également fournis.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport se divise en six sections, introduction comprise. La section 2 offre une description de la SJA, la section 3 décrit la méthode d'évaluation, la section 4 résume les principales constatations en ce qui a trait à la pertinence et au rendement, la section 5 résume les conclusions tirées des constatations du rapport, et la section 6 comprend des recommandations et la réponse de la direction.

2. DESCRIPTION DE LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE JUSTICE APPLICABLE AUX AUTOCHTONES

La présente section du rapport décrit la SJA. Elle expose le contexte stratégique dans lequel œuvre la Stratégie et décrit la logique du programme, sa structure de gestion et les ressources financières qui y sont allouées.

2.1. Raison d'être du programme

La SJA est l'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral au fait bien documenté qu'un nombre disproportionné d'Autochtones a des démêlés avec la justice. Au fil des années, le gouvernement fédéral a traité cette situation au moyen de politiques, de programmes et d'initiatives visant à apporter une solution au taux disproportionné de criminalité, d'incarcération et de victimisation que connaissent les Autochtones.

Les Autochtones représentent 21 % des adultes en détention provisoire, 27 % des adultes en détention après condamnation en milieu provincial ou territorial, 18 % des adultes détenus dans des établissements fédéraux, 18 % des adultes en probation et 20 % des condamnations avec sursis, bien que d'après le recensement de 2006, ils ne représentent que 3 % de la population canadienne adulte. La surreprésentation des Autochtones dans le système correctionnel se détériore au fil du temps, augmentant de 2 % entre 2004-2005 et 2008-2009². Le taux de surreprésentation des Autochtones dans le système correctionnel au fil des ans est partiellement attribuable à la croissance de la population autochtone canadienne; en règle générale, la population autochtone au Canada a augmenté de 20,1 % entre 2001 et 2006, alors que la représentation des Autochtones dans le système carcéral fédéral a augmenté de 19,7 %. Toutefois, la population des femmes autochtones incarcérées a augmenté de 131 % au cours de la même période³.

² Statistique Canada, *L'incarcération des Autochtones dans les services correctionnels pour adultes*, Juristat 29(3), juillet 2009.

³ Bureau de l'enquêteur correctionnel, *De bonnes intentions... des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*, 2010.

Cette surreprésentation s'étend également aux taux de victimisation criminelle : en 2009, 37 % des Autochtones se déclaraient victimes d'un crime, comparés à 26 % des non-Autochtones⁴.

L'Initiative en matière de justice applicable aux Autochtones a été créée par le ministère de la Justice sous la forme d'un projet pilote en 1991, en vue d'appuyer les programmes de justice communautaire partout au Canada. L'Initiative a été renouvelée et élargie en 1996, date à laquelle elle a également été rebaptisée Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones. La mise en place de la SJA est le résultat d'efforts collaboratifs ayant fait intervenir Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, le Bureau du Conseil privé, Sécurité publique Canada, de même que la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La SJA a été renouvelée en 2002 avec un financement supplémentaire sous la forme d'un programme à frais partagés avec les provinces et les territoires pour combler les lacunes dans les services pour les populations métisses, ainsi que celles établies en milieu urbain et à l'extérieur des réserves. En 2003, les programmes financés par la SJA étaient exploités dans toutes les provinces et tous les territoires. La SJA a récemment été renouvelée et son financement accru au cours de la période de 2007 à 2012.

2.2. Logique du programme

La SJA appuie une gamme d'activités qui sont censées contribuer à la réalisation des objectifs précis du programme. La présente sous-section décrit la logique du programme de la SJA et est fondée sur le CGRR de la SJA de 2007.

2.2.1. Buts et objectifs du programme

La Stratégie vise principalement à assurer une meilleure participation communautaire à l'administration locale de la justice de manière à réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération au sein des collectivités où sont réalisés des programmes relevant de la Stratégie. La SJA consolide le système de justice en offrant des mesures de rechange opportunes et efficaces aux processus de justice traditionnelle, dans les cas qui s'y prêtent, permettant ainsi au système judiciaire traditionnel de concentrer son énergie et ses ressources sur des infractions plus graves. Des exemples de programmes de justice communautaire financés par la SJA sont les

⁴ Statistique Canada, *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009*, 11 mars 2011.

mesures de déjudiciarisation, la détermination des peines par la collectivité, et la médiation familiale et civile.

La SJA vise les quatre objectifs fondamentaux suivants :

- Contribuer à abaisser les taux de criminalité et de victimisation dans les collectivités autochtones où les programmes de la SJA sont en place;
- Aider les collectivités autochtones à assumer une plus grande responsabilité en matière d'administration de la justice;
- Fournir plus rapidement des renseignements pertinents sur les programmes de justice communautaires financés par la SJA;
- Assurer que les valeurs culturelles autochtones d'intérêt sont prises en considération et intégrées à l'administration judiciaire au Canada.

2.2.2. Activités et résultats du programme

Programmes de justice communautaire

Avec les accords de contributions, la SJA assure un financement à frais partagés aux programmes de justice communautaire dans les collectivités autochtones. La Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) négocie, signe et gère ces accords de contribution qui peuvent être soit bilatéraux avec l'organisme récipiendaire, soit tripartites avec l'organisme récipiendaire et la province ou territoire respectif. À la suite de ces contributions, le gouvernement fédéral s'attend à ce que des programmes de justice communautaire soient mis en place pour desservir les collectivités autochtones.

Les fonds de cette composante soutiennent les programmes de justice communautaire qui sont élaborés et gérés en partenariat avec les collectivités autochtones. Il s'agit de programmes à frais partagés avec les provinces et les territoires, exécutés selon un principe d'adaptation à la culture et en collaboration avec les collectivités autochtones. Les modèles de programme exécutés généralement dans le cadre de la SJA portent pour l'essentiel sur la déjudiciarisation et les mesures de rechange pour les individus qui ont commis des infractions sans violence contre la propriété ou des crimes moins graves, sur la détermination de la peine par la collectivité, la médiation et des programmes de justice communautaire et offerts par les tribunaux. Les programmes de justice communautaire peuvent bénéficier de fonds de contribution pouvant

atteindre un maximum de 500 000 \$ par exercice et par programme, en vertu d'ententes de partage des coûts avec le partenaire financier provincial ou territorial.

Au cours de l'exercice 2011-2012, la SJA a financé 214 programmes; en 2006-2007, environ 100 programmes de justice communautaire étaient en place dans l'ensemble du pays.

Sous cette composante, les groupes pouvant recevoir une contribution financière sont :

- les bandes, Premières nations, conseils tribaux et organismes autochtones locaux, régionaux et nationaux;
- les organismes et institutions des gouvernements régionaux et des administrations municipales;
- les organismes communautaires sans but lucratif, les sociétés et autres associations qui se sont associés de façon volontaire et à des fins caritatives;
- les gouvernements provinciaux et territoriaux, dans le cas des ententes de transfert pour lesquelles les fonds sont distribués aux programmes communautaires.

Fonds de renforcement des capacités

Le Fonds de renforcement des capacités a pour objet d'appuyer les initiatives de renforcement des capacités dans les collectivités autochtones, et les montants sont distribués en tenant compte de la représentation géographique et des cinq objectifs suivants :

- appuyer les besoins en formation et en développement des collectivités autochtones ne disposant pas pour l'instant de programmes de justice communautaire;
- appuyer les besoins permanents en matière de formation, d'évaluation et de collecte des données, ainsi que le partage concernant les pratiques exemplaires et les modèles utiles pour les programmes de justice communautaire actuels;
- appuyer les activités axées sur l'amélioration de la gestion des données et la production de rapports pour les programmes de justice communautaire actuels;
- appuyer l'élaboration de nouveaux programmes de justice communautaire;
- appuyer des événements ponctuels ou annuels visant à établir des partenariats entre les collectivités autochtones et le système de justice traditionnelle.

Les collectivités qui n'ont pas de programme de justice communautaire financé dans le cas de la SJA peuvent accéder au Fonds de renforcement des capacités pour s'informer des pratiques

judiciaires traditionnelles, évaluer la mesure dans laquelle elles peuvent lancer un programme, déterminer les besoins de la collectivité, ou engager des procès.

Dans le cadre de cette composante, la SJA peut supporter jusqu'à 100 % du coût des activités. La DJA négocie, signe et gère ces accords de contribution. À la suite de ces accords, le gouvernement fédéral s'attend à ce que des activités de formation et de développement profitent aux collectivités autochtones. Les ressources relatives au Fonds de renforcement des capacités sont déterminées d'une année sur l'autre et généralement après l'engagement de fonds destinés aux programmes de justice communautaire. En 2010-2011, 50 projets ont été subventionnés par le Fonds de renforcement des capacités.

L'appel de propositions pour l'accès au Fonds de renforcement des capacités intervient généralement vers la fin de l'automne, à la suite de quoi les propositions de projet sont évaluées par un Comité national d'examen, dont les recommandations en matière de financement sont transmises au ministre/délégué financier. Une fois leur proposition approuvée, les demandeurs sont informés des résultats; des ententes de financement sont établies et les paiements sont émis lorsque les activités sont en cours et que les demandes de remboursement sont présentées.

Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la SJA (Groupe de travail FPT sur la SJA) constitue une tribune stratégique permettant la surveillance continue des enjeux intergouvernementaux qui préoccupent la SJA. Le Groupe de travail FPT sur la SJA est coprésidé par le directeur de la DJA et un représentant provincial ou territorial, et toutes les provinces et tous les territoires ont un représentant désigné à titre de membre de ce groupe. Le mandat du Groupe de travail est le suivant :

- servir de ressource sur les questions se rapportant aux programmes de la SJA et sur les enjeux relatifs aux Autochtones dans le système de justice;
- servir de forum pour échanger des renseignements et des pratiques exemplaires et pour engager un dialogue avec les membres sur différents enjeux se rapportant à la SJA;
- formuler des conseils sur les questions de partage des coûts des programmes de la SJA, notamment la négociation, le suivi et la mise en œuvre des accords de contribution;
- donner des avis sur les répercussions potentielles de nouvelles modifications stratégiques sur les programmes de la SJA et ses clients;

- mettre au point des approches éventuelles et exécuter des activités d'évaluation et de recherche à l'appui de la prestation efficace de programmes s'inscrivant dans le cadre de la SJA;
- établir et maintenir les groupes de travail FPT ou d'autres groupes et y participer pour s'acquitter d'éléments particuliers de son mandat (p. ex., activités d'évaluation, collecte des données);
- établir des liens avec les autres groupes FPT, notamment le Groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones⁵, le Groupe de travail FPT sur le Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, et le Groupe de travail FPT sur les victimes d'actes criminels.

2.2.3. Incidences attendues

On s'attend à ce que les activités énumérées dans la sous-section précédente contribuent à l'atteinte des résultats initiaux suivants :

- *Capacité accrue de mettre en œuvre des programmes de justice communautaire et d'autres services communautaires.* Les collectivités autochtones ne sont pas toutes en mesure de mettre en œuvre et de gérer efficacement les programmes de justice communautaire. Grâce aux initiatives de formation et de développement financées par la SJA, on s'attend à ce qu'un nombre accru de collectivités autochtones accroissent leur capacité d'offrir de tels programmes et d'améliorer la réalisation des programmes qu'elles offrent déjà.
- *Accès et participation aux programmes de justice communautaire et aux autres services communautaires adaptés aux besoins des Autochtones.* On prévoit que la contribution fédérale offerte par l'intermédiaire de la SJA, combinée à d'autres contributions financières (notamment celles des provinces et des territoires), favorisera l'accès et la participation réels aux programmes de justice communautaire destinés aux Autochtones.

On s'attend à ce que les activités de la SJA contribuent à l'atteinte de ces résultats intermédiaires :

⁵ Le Groupe de travail FPT sur la justice relative aux Autochtones est différent du groupe de travail FPT sur la SJA. Il est coprésidé par le groupe du DAPS et a pour mandat d'examiner les grandes questions ayant trait aux politiques en matière de justice applicable aux Autochtones.

- *Les communautés autochtones participent plus activement à l'administration locale de la justice.* On s'attend à ce que les fonds fournis par l'intermédiaire de la SJA améliorent la participation des collectivités à l'administration locale de la justice en offrant des programmes de justice communautaire complémentaires du système de justice traditionnelle.
- *Les valeurs culturelles des Autochtones sont reflétées dans l'administration de la justice canadienne.* Les programmes de justice communautaire seront reconnus comme une réponse efficace aux infractions moindres et favoriseront l'intégration des valeurs culturelles autochtones dans l'administration de la justice canadienne.

Enfin, on s'attend à ce que les activités de la SJA contribuent à l'atteinte des résultats à long terme suivants :

- *Taux réduits de criminalité et d'incarcération dans les collectivités disposant de programmes SJA.*
- *Des collectivités plus sécuritaires et plus saines.*

La figure 1 ci-après présente une illustration graphique des résultats escomptés dans le modèle logique de la SJA.

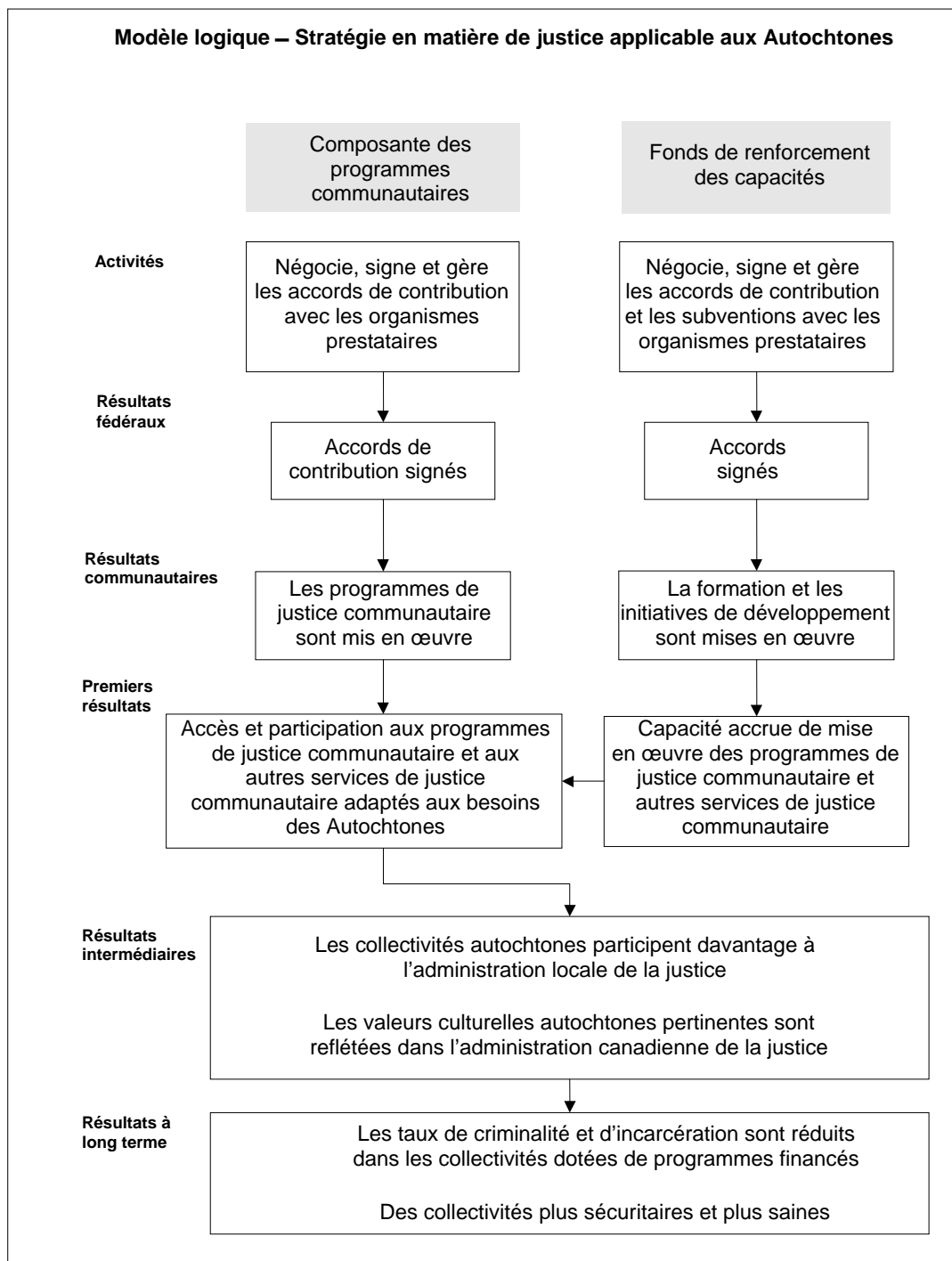


Figure 1

2.3. Structure organisationnelle

La DJA et le groupe du Droit des Autochtones et politiques stratégiques (DAPS) participent tous les deux à la gestion de la SJA. Au sein du ministère de la Justice, la DJA relève de la Direction générale des programmes, dans le Secteur des politiques, alors que le groupe du DAPS appartient au Portefeuille des affaires autochtones (voir figure 2).

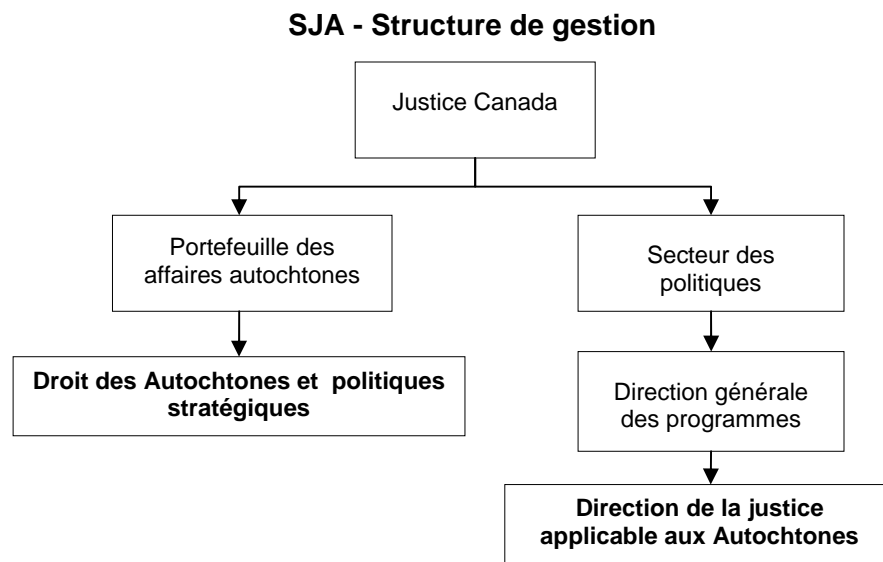


Figure 2

La DJA et le groupe du DAPS ont des rôles distincts à jouer en ce qui a trait à la gestion de la SJA. La DJA est responsable de la gestion des affectations de fonds et des accords de contribution signés en vertu de la SJA, et collabore avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales de sorte que les ententes de financement soient exécutées conformément aux exigences en matière de conformité du programme, que les résultats prévus soient atteints, et que ces résultats soient communiqués aux responsables des politiques. La DJA est également responsable de la communication avec les intervenants du domaine de la justice et les autres ministères concernés au sujet des programmes financés par la SJA, et de se tenir au courant des questions qui peuvent avoir une incidence sur la prestation des programmes par la SJA. Le directeur de la DJA copréside le Groupe de travail FPT sur la SJA.

Le groupe du DAPS est responsable de la fonction d'élaboration des politiques ministérielles en ce qui a trait à la justice applicable aux Autochtones; il veille notamment au renouvellement des

politiques de la SJA et à la promotion du programme à l'échelle nationale. Le mandat du groupe du DAPS comprend les grandes initiatives fédérales visant à faire progresser les engagements pris par le ministre de la Justice dans le cadre du renouvellement de la SJA de 2007, ainsi que les recommandations faites par la vérificatrice générale et le Conseil du Trésor. Le groupe du DAPS préside le Comité fédéral sur la sécurité et la justice ayant trait aux Autochtones (antérieurement connu comme le Comité fédéral pour améliorer la justice et la sécurité dans les collectivités autochtones), un comité fédéral visant à examiner les possibilités d'élaborer un cadre de mise en œuvre davantage intégré, horizontal et dont on est tenu de rendre compte pour tout ce qui touche à la justice applicable aux Autochtones. Il formule par ailleurs des conseils stratégiques et juridiques à l'intention du ministre de la Justice au sujet des questions existantes ou émergentes relatives à la justice applicable aux Autochtones, et copréside le Groupe de travail FPT sur le système de justice applicable aux Autochtones.

2.4. Ressources

Lorsque le gouvernement fédéral a lancé la SJA en 1996, il a affecté 4,5 millions de dollars par année au programme, montant qui est passé à 8,6 millions de dollars par année à la fin de la première période pour laquelle des fonds ont été affectés (2000-2001). Bien qu'initialement il ait affecté 11,5 millions de dollars à la SJA de 2002-2003 à 2006-2007, les réaffectations et les rajustements budgétaires appliqués à la SJA par le gouvernement fédéral indiquent que l'affectation actuelle du programme varie entre 9,4 et 10,3 millions de dollars par année.

La SJA a tout récemment été renouvelée en 2007 et a bénéficié d'un financement supplémentaire. En août 2008, le ministère de la Justice a confirmé que la SJA avait été renouvelée pour la période couvrant les exercices 2007-2008 à 2011-2012, et qu'avec le surcroît prévu de financement, l'investissement serait de 40 millions de dollars au total sur les cinq ans (6 millions de dollars en 2007-2008 et 8,5 millions de dollars chaque année entre 2008-2009 et 2011-2012).

Grâce à ce financement majoré, la SJA a pu étendre sa portée et répondre non seulement aux besoins des jeunes Autochtones, mais aussi aux besoins importants des collectivités autochtones en milieu urbain, en région nordique et à l'extérieur des réserves. Dans l'ensemble, il a ramené le total de l'investissement fédéral dans la SJA à 85 millions de dollars sur cinq ans, de 2007 à 2012.

Le tableau 1 ci-après détaille les montants affectés à la SJA pour la période couverte par l'évaluation.

Tableau 1 : Montants affectés à la SJA (en millions de \$)						
Affectation initiale	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	Total
SJA (base)	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	45,0
SJA (expansion)	4,0	10,5	8,5	8,5	8,5	40,0
Total	13,0	19,5	17,5	17,5	17,5	85,0
<i>1.1.1 Source : CGRR de la SJA 2007</i>						

3. MÉTHODOLOGIE

Plusieurs éléments de preuve ont été utilisés pour traiter les enjeux et questions de l'évaluation, comme expliqué ci-après.

3.1. Examen des documents

Un examen de la documentation accessible au public portant sur la SJA a été mené au cours du printemps 2011. Ces documents concernaient des rapports de Statistique Canada (Centre canadien de la statistique juridique, Juristat) et du ministère de la Justice. Les données importantes se rapportant au contexte, à la raison d'être et à la pertinence de la SJA ont été intégrées dans le rapport.

Les limites éventuelles de ces données concernent leur exhaustivité et leur caractère opportun. Les données statistiques s'appuient sur des saisies de renseignements exacts, et certaines études n'ont fourni que des données issues d'un échantillon de provinces et de territoires. Compte tenu du délai lié à la production des rapports statistiques, la plupart de ces données ne sont pas disponibles au-delà de 2009-2010.

Une liste complète des documents examinés est fournie à l'annexe E.

3.2. Études de cas

Les études de cas ont contribué des données descriptives au sujet de la pertinence, des retombées, des leçons retenues et des approches ayant fait leurs preuves pour la SJA, dans le cadre d'une étude de sources validées par triangulation : contrevenants, victimes, employés des programmes de la SJA, personnel de justice et membres des collectivités (notamment les Aînés), en plus d'une analyse statistique des données sur la criminalité relevées.

Les études de cas des programmes financés par la SJA ont été menées afin de recueillir des données approfondies sur les programmes de justice communautaire, notamment leurs opérations, les difficultés auxquelles ils se sont heurtés, et les retombées qu'ils ont eues sur les

collectivités qu'ils servaient. Nombre des retombées de la SJA ne sont pas mesurables au moyen de données quantitatives; les études de cas offraient la possibilité d'évaluer les retombées des programmes et de découvrir des pratiques exemplaires ou des leçons retenues directement auprès des personnes concernées.

Au total, 13 programmes de justice communautaire ont participé aux études de cas en 2010-2011, et des données sur la criminalité ont été obtenues pour 11 des collectivités correspondantes. Les études de cas portaient sur une combinaison de programmes mis en œuvre, notamment : mesures de déjudiciarisation, sanctions communautaires, et médiation en matière familiale et civile. La collecte de données pour les études de cas comprenait un examen des documents; des entrevues avec les principaux intervenants, notamment les gestionnaires et les employés de programme, les participants au programme, les partenaires des programmes et les organismes associés comme les coordonnateurs de la justice, les policiers, les intervenants auprès des victimes, le personnel des tribunaux, les membres de comités de la justice, des représentants de la ville, des Aînés, des procureurs, des préposés à l'aide juridique et des agents de probation; ainsi que des séances de groupes avec les participants au programme, les Aînés et les employés des programmes.

Les séances de groupe utilisaient des méthodes tenant compte des caractéristiques culturelles. L'*Outil d'évaluation Waawiyeyaa*, élaboré par Johnston Research Inc., est une méthode d'autoévaluation fondée sur le savoir traditionnel et les façons d'être. Le mot Ojibway *Waawiyeyaa* se rapporte à un processus circulaire qui peut entraîner la renaissance et la transformation. La deuxième méthode faisait intervenir l'utilisation d'images emblématiques culturelles permettant de susciter des réponses aux questions de l'évaluation.

La principale limite de la méthodologie des études de cas est que les résultats d'une étude de cas représentent des conclusions uniques qu'il n'est pas possible de généraliser à tous les programmes de justice communautaire. Cette contrainte a néanmoins été limitée par la réalisation de 13 études de cas sur des sites sélectionnés comme étant représentatifs de la diversité des programmes de justice communautaire dans l'ensemble des provinces et des territoires. Par ailleurs, les données recueillies sur l'efficacité, dans le cadre de l'analyse des taux de récidive, des entrevues avec les principaux intervenants et de l'examen des documents constituent autant de moyens de procéder à la triangulation des résultats des études de cas.

3.3. Entrevues avec les principaux intervenants

Quelque 25 entrevues ont été menées par téléphone aux mois de juin et de juillet 2011, dans le cadre de l'évaluation de la SJA. Ces entrevues étaient semi-structurées et portaient sur les questions de pertinence, de rendement et de mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation à mi-mandat de la SJA de 2010.

Les entrevues semi-structurées étaient la méthode sélectionnée pour cette évaluation afin d'appuyer les résultats des études de cas et de donner la possibilité aux intervenants de la SJA de formuler leurs points de vue quant à la pertinence et au rendement de la SJA.

À des fins de cohérence pour la communication des résultats, tous les résultats des entrevues ont été codifiés et ceux qui se répétaient dans toutes les entrevues sont signalés comme des conclusions dignes de mention. Dans la mesure du possible, les réponses ont été triangularisées avec les données issues de l'examen des documents, des études de cas et des analyses sur les taux de récidive.

Afin d'atténuer les faiblesses éventuelles de la méthode inhérente aux entrevues semi-structurées, toutes les entrevues ont été menées par un seul évaluateur familier de la SJA, qui était capable de susciter des réponses détaillées. Les questions posées pendant les entrevues (voir annexe B) ont été vérifiées de sorte à s'assurer qu'elles n'anticipaient pas les réponses, et plutôt que de déduire des conclusions à partir d'un petit échantillon d'entrevues, tous les membres du Groupe de travail FPT sur la SJA ont été invités à participer, de même que plusieurs employés clés du ministère de la Justice. Le tableau 2 présente la répartition des principaux intervenants interrogés dans le cadre de cette évaluation.

Tableau 2 : Principaux intervenants interrogés dans le cadre de l'évaluation de la SJA

Catégorie du principal intervenant		Nombre
Ministère de la justice	Directeur général, Direction générale des programmes	1
	Employés de la Direction de la justice applicable aux Autochtones : Administration centrale	3
	Employés de la Direction de la justice applicable aux Autochtones : Bureau régional	1
	Employés de la Direction de la justice applicable aux Autochtones : Coordonnateurs régionaux	6
	Employés du groupe Droit des Autochtones et politiques stratégiques	1
Partenaires provinciaux et territoriaux	Membres du Groupe de travail FPT sur la SJA	13
Total		25

3.4. Examen des dossiers administratifs et des données de programme

Un examen des dossiers administratifs de la DJA, ainsi que des dossiers envoyés par certains programmes communautaires pour compléter les études de cas, a été effectué afin d'appuyer les données recueillies dans le cadre de l'évaluation.

3.5. Étude sur la récidive

L'approche adoptée pour l'étude sur la récidive visait à comparer les taux de récidive des individus qui avaient participé à un programme financé par la SJA avec ceux qui avaient été aiguillés vers ce programme, mais qui n'avaient participé à aucun aspect de celui-ci. Au total, 5 141 dossiers renvoyés par les 25 programmes de la SJA qui ont fourni des données des participants constituaient l'échantillon de cette étude. Les données ont été collectées entre 1998 et 2007, ce qui a permis de comparer les taux de récidive sur une période de temps.

Aux fins de l'analyse, la période de temps écoulé entre la clôture d'un programme et la condamnation a fait l'objet d'une modélisation statistique à titre de fonction de l'âge, du sexe, du nombre de condamnations avant le programme (les variables intermédiaires), et de la participation ou non-participation à un programme de la SJA. L'analyse de survie, en particulier le modèle des risques proportionnels de Cox, était l'approche statistique utilisée pour modéliser la probabilité de la récidive. Il s'agissait de la même méthode que celle utilisée dans les études sur la récidive de 2006 et de 2000, ce qui a permis des comparaisons au fil du temps.

La principale limite de l'analyse des taux de récidive était l'absence d'un véritable plan expérimental, compte tenu du fait que des contraintes pratiques et d'ordre éthique empêchaient l'affectation aléatoire d'individus dans les groupes témoins et de participants. Ainsi, les différences préexistantes entre les groupes de participants et les groupes de référence pourraient mener à des résultats différents en matière de récidive. Afin d'atténuer cette stratégie, une approche statistique susceptible de tenir compte des différentes sous-jacentes entre les groupes de participants et les groupes de référence a été utilisée.

Une autre limite concernait la nature non aléatoire des données fournies pour l'étude. Des ententes provinciales et au niveau du programme ont été atteintes de sorte à accéder aux données des programmes, ce qui a empêché une étude de tous les participants aux programmes financés par la SJA ou d'un échantillon aléatoire. Afin de limiter cette contrainte, une taille importante de l'échantillon a été utilisée, et les dossiers analysés dans le cadre de cette étude ont été sélectionnés de façon aléatoire à partir de l'échantillon fourni par les programmes (au moyen

d'un générateur de nombres aléatoires), tout en veillant à la représentation de tous les programmes qui avaient fourni des données.

3.6. Analyse des coûts

On a procédé à une analyse des coûts pour déterminer l'incidence financière de la SJA. À cette fin, on a demandé à 17 programmes de la SJA établis dans l'ensemble du Canada de fournir des données sur le financement fédéral et provincial du programme, ainsi que sur le nombre de clients servis, pour l'exercice 2008-2009⁶.

Cette analyse a été menée de sorte à estimer l'aspect coût-efficacité des programmes financés par la SJA. Le système de justice traditionnelle a été utilisé à titre de comparaison, étant donné qu'il constitue la seule alternative à la majorité des participants aux programmes financés par la SJA. L'analyse des coûts était conçue de sorte à mesurer tant le ratio coût-efficacité immédiat qu'à plus long terme (en fonction des retombées sur la récidive) de la SJA.

La partialité lors de la sélection a constitué une limite éventuelle de cette analyse, sachant que les contrevenants qui participent aux programmes de justice communautaire financés par la SJA sont généralement recommandés pour des infractions relativement mineures. Ce type de mise en accusation peut se traduire par de faibles coûts pour les tribunaux traditionnels, comparés à la moyenne, du fait que ces dossiers ne sont pas compliqués. Bien qu'il n'ait pas été possible de tenir compte de la complexité des affaires dans l'analyse des coûts, ce biais est compensé par d'autres facteurs qui n'entrent pas en ligne de compte. Particulièrement, les coûts relativement élevés pour la justice traditionnelle des services fournis aux collectivités éloignées, par rapport aux programmes existants dans ces collectivités, n'ont pu être mesurés.

Une autre limite méthodologique concerne l'impossibilité de déterminer quels coûts du système de justice traditionnelle ne sont pas encourus en conséquence d'une participation à des programmes financés par la SJA. Par exemple, dans certains cas, les renvois sont adressés aux programmes de la SJA avant que la police n'intervienne, ce qui permet de réduire davantage les coûts, en comparaison au système de justice traditionnelle, alors que dans d'autres cas, les coûts des services de police seraient comparables. Compte tenu du fait qu'il est impossible de déterminer la véritable valeur des économies de coûts dans ce secteur, cette mesure a été exclue de l'étude de sorte à atténuer cette contrainte.

⁶ Un programme a fourni des données de 2007-2008, compte tenu du fait que les données de 2008-2009 n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Une dernière limite concerne le fait que les données du programme pourraient ne pas être représentatives de tous les programmes de justice communautaire financés par la SJA. Afin d'atténuer cette limite éventuelle, les programmes ont été sélectionnés de sorte que les données soient mises en commun d'après leur représentativité de la diversité des programmes financés par la SJA. Les programmes sélectionnés sont offerts dans l'ensemble du Canada, dans les régions urbaines, rurales et éloignées, et offrent une palette de services à leurs collectivités.

3.7. Enquête auprès des représentants de la police et de la Couronne

On a fait parvenir le questionnaire de sondage en ligne à tous les membres de la GRC au pays en prenant un lien fourni dans un bulletin électronique de cet organisme en septembre 2009, dans le cadre de l'évaluation à mi-mandat de la SJA de 2010. Les partenaires provinciaux et territoriaux ont identifié les procureurs de la Couronne qui travaillent dans les collectivités où existe un programme de justice communautaire, et ces derniers ont été également invités à participer.

Au départ, on a fait la sélection des personnes à interroger selon s'ils travaillaient ou avaient travaillé depuis 2007 à l'intérieur ou à proximité d'une collectivité réalisant un tel programme. Les individus qui ne satisfaisaient pas à ces critères étaient exclus de l'enquête.

L'objet de cette enquête était de déterminer le niveau de sensibilisation des partenaires de la justice traditionnelle aux programmes financés par la SJA. Bien qu'il n'ait pas été possible de savoir quels agents de la GRC avaient travaillé au sein ou à proximité de quelles collectivités et de cibler les invitations, on ignore quel était le nombre exact de participants admissibles. De ce fait, on n'a pu calculer les taux de réponse ni établir l'erreur d'échantillonnage. Malgré cette contrainte, la méthode d'envoi d'invitations à tous les agents de la GRC a été perçue comme le moyen le plus efficace d'atteindre la pleine cohorte⁷. L'enquête est présentée dans l'annexe D.

Le tableau 3 dénombre les répondants des enquêtes menées respectivement auprès des représentants de la police et de la Couronne.

⁷ Il est impossible d'établir les taux de réponse et l'erreur d'échantillonnage, car on ignore la taille de la population et de la base de sondage.

Tableau 3 : Nombre de répondants des enquêtes auprès des représentants de la police et de la Couronne

Groupe des principaux intervenants	Nombre de personnes consultées
GRC/Police	35
Couronne	10
Inconnu	1
Total	46

4. PRINCIPALES CONSTATATIONS

La présente section du rapport présente les constatations de l'évaluation portant sur la pertinence et le rendement de la SJA, en combinant tous les éléments de preuve.

4.1. Pertinence

Les principales constatations au sujet de la pertinence de la SJA portent sur son besoin continu ainsi que sur sa concordance avec les priorités et les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral.

4.1.1. Concordance avec les priorités fédérales et ministérielles

Les objectifs de la SJA concordent avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du ministère de la Justice.

Tous les employés du ministère de la Justice et la plupart des représentants provinciaux et territoriaux interviewés dans le cadre de la dernière évaluation à mi-mandat de la SJA (octobre 2010) ont convenu que les objectifs de la Stratégie concordent avec le résultat stratégique recherché par le ministère de la Justice qui est de « créer un système de justice équitable, adapté et accessible qui reflète les valeurs canadiennes »⁸. Tous les intervenants clés interviewés dans le cadre de l'évaluation de la SJA ont convenu que celle-ci avait contribué à assurer l'accès aux programmes et services de justice. La SJA constitue une solution de rechange au système de justice traditionnelle qui reconnaît les valeurs culturelles et le contexte particulier des collectivités autochtones.

Des preuves de la concordance de la SJA avec les priorités ministérielles sont également présentes dans le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) du ministère de la Justice du Canada

⁸ <http://www.justice.gc.ca/fra/pi/eval/rep-rap/10/ajs-sja/p4.html> - 18

de 2011-2012. Le RPP ministériel de 2011-2012 mentionne que la justice applicable aux Autochtones constitue l'un des cinq domaines fondamentaux sur lesquels le Ministère portera ses efforts dans sa progression vers le résultat stratégique d'*un système de justice équitable, adapté et accessible qui reflète les valeurs canadiennes*. Par conséquent, le ministère de la Justice continuera à travailler avec les homologues provinciaux et territoriaux à des programmes et à des initiatives destinés à combattre la victimisation et la violence que subissent les Autochtones, ainsi qu'à mettre fin à la surreprésentation de ceux-ci dans le système de justice pénale. En outre, en collaboration avec les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux autochtones et communautaires du domaine de la justice, le Ministère concevra le renouvellement de la SJA après 2012.

Les objectifs de la SJA sont aussi en franche correspondance avec les priorités du gouvernement fédéral. Dans le cadre de son annonce du 18 août 2008 concernant le financement supplémentaire à l'appui de la justice traditionnelle applicable aux Autochtones, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a déclaré que « la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones mise sur l'engagement du gouvernement à réduire et prévenir la criminalité, renforcer le système de justice et promouvoir des communautés plus sûres. Il s'agit d'un programme réussi qui aide les Autochtones à ne pas tomber dans le piège de la criminalité, offre un espoir ainsi que des occasions aux jeunes Autochtones et permet de mettre fin aux cycles de la violence. » De plus, dans les instances du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles⁹, le ministre de la Justice et procureur général du Canada a déclaré que « le gouvernement du Canada est toujours déterminé à appuyer des programmes fructueux en matière de justice comme la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, qui a affecté 85 millions de dollars à des programmes de justice communautaire pour les Autochtones et qui réussit à réduire et à prévenir la criminalité dans les collectivités autochtones ».

Le gouvernement du Canada est centré sur cinq priorités d'importance pour les Canadiens. La SJA s'aligne directement sur l'une de ces priorités, « protéger les familles et les collectivités canadiennes en renforçant le système de justice », en appuyant des programmes qui ciblent la criminalité, l'incarcération et la victimisation dans les collectivités autochtones. Comme cela sera abordé dans le détail dans la section 4.2, la SJA contribue à la réduction des taux de récidive chez les participants à ses programmes et à un sentiment accru de sécurité dans de nombreuses collectivités participant aux programmes financés par la SJA.

⁹ Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, Fascicule 13 - Témoignages du 20 octobre 2010.

La SJA s'harmonise avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral

La responsabilité d'un système de justice équitable, adapté et accessible qui reflète les valeurs canadiennes ne revient pas qu'au ministère de la Justice. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1987*, le système de justice pénale est un secteur à responsabilités partagées parmi les secteurs de compétence provinciaux, territoriaux et fédéraux. Le mandat politique du ministre de la Justice comprend une responsabilité pour 49 lois et secteurs du droit fédéral, notamment la justice applicable aux Autochtones. Le Ministère assume sa responsabilité constitutionnelle qui consiste à assurer un cadre juridique national bilingue et bijuridique pour l'administration de la justice en élaborant des politiques, des lois et des programmes de sorte à renforcer le cadre national. Dans le cas de la SJA, ces responsabilités visent à apporter une solution au problème que posent des taux disproportionnés de criminalité, d'incarcération et de victimisation au sein des peuples autochtones. Les provinces et les territoires, à leur tour, sont responsables de l'administration quotidienne de la justice.

Le Ministère ne fournit pas de services et de programmes de justice applicable aux Autochtones directement au public. Toutefois, il fournit un financement aux programmes de service communautaire qui offrent des programmes qui soutiennent directement la réalisation des objectifs stratégiques fédéraux. Ces derniers comprennent les services de justice applicable aux Autochtones comme la déjudiciarisation/mesures de rechange, la détermination des peines par la collectivité et des programmes de médiation.

Cet aspect des compétences partagées met en relief l'importance de l'engagement et du soutien des provinces et des territoires lors de la négociation d'accords concrets sur la justice dans les collectivités autochtones. Les provinces et les territoires, ainsi que les collectivités autochtones, ont un rôle important à jouer en vertu de la SJA. À ce titre, les programmes de justice communautaires sont en partage des frais avec les partenaires de financement provinciaux et territoriaux et sont conçus pour refléter la culture et les valeurs des collectivités dans lesquelles ils sont offerts.

4.1.2. Besoin continu du programme

Les données statistiques soulignent le besoin continu de la SJA

La SJA est l'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral à la représentation disproportionnée des Autochtones, victimes et délinquants, dans le système de justice pénale. Des représentants des services de police et de la Couronne s'étant prêtés au sondage, 83 %

avaient le sentiment qu'il y a un besoin continu de programmes de justice communautaire applicable aux Autochtones dans leurs secteurs de compétence.

Le besoin continu de la SJA ressort de la surreprésentation persistante des Autochtones, qui sont victimes, délinquants et incarcérés dans tout le système carcéral canadien comme en témoignent les statistiques suivantes :

- En 2009, environ 322 000 Autochtones de 15 ans et plus, ou plus du tiers (37 %) de la population autochtone vivant dans les provinces, ont déclaré avoir été victimes d'au moins un des huit types de crime (c.-à-d. l'agression sexuelle, le vol qualifié, les voies de fait, l'introduction par effraction, le vol de véhicules à moteur ou de leurs pièces, le vol de biens du ménage, le vandalisme et le vol de biens personnels) examinés dans le cadre de l'Enquête sociale générale au cours des 12 mois précédents. En comparaison, environ le quart (26 %) des non-Autochtones a déclaré avoir été victimisé au cours de la même période¹⁰.
- En 2009, 12 % des Autochtones ont déclaré avoir été victimes d'au moins un crime violent non conjugal, soit plus du double des non-Autochtones (5 %) ¹¹.
- En 2008-2009, les adultes autochtones représentaient une part importante des admissions aux programmes correctionnels, y compris la détention provisoire (21 %), la détention après condamnation en milieu provincial ou territorial (27 %), la détention en milieu fédéral (18 %), la probation (18 %) et la condamnation avec sursis (20 %). En revanche, les Autochtones constituaient 3 % de la population adulte canadienne lors du Recensement de 2006¹².
- Pour l'ensemble des provinces et des territoires, la représentation des Autochtones adultes dans les services correctionnels excède leur représentation dans la population générale, et les écarts sont plus prononcés dans certains secteurs de compétence. Par exemple, en Saskatchewan, la représentation des Autochtones adultes dans les établissements provinciaux de détention était sept fois supérieure à leur représentation dans la population générale de la province (voir tableau 4 ci-après).

¹⁰ Statistique Canada, *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009*, 11 mars 2011.

¹¹ Statistique Canada, *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes, 2009*, 11 mars 2011.

¹² Statistique Canada, *Services correctionnels pour adultes au Canada, 2008-2009*, Juristat, automne 2010.

Tableau 4 - Représentation des Autochtones dans les admissions en détention provisoire, en détention après condamnation en milieu provincial ou territorial, en probation et en condamnation avec sursis, selon le secteur de compétence, 2007-2008

Provinces et territoires	Détention provisoire	Détention après condamnation – provinces et territoires ¹	Probation	Condamnation avec sursis	Population adulte générale (18 ans et plus) ²
Terre-Neuve-et-Labrador	23	21	.	23	4
Île-du-Prince-Édouard	6	1	.	.	1
Nouvelle-Écosse	9	7	5	7	2
Nouveau-Brunswick	9	8	8	11	2
Québec	4	2	6	5	1
Ontario	9	9	9	12	2
Manitoba	66	69	56	45	12
Saskatchewan	80	81	70	75	11
Alberta	36	35	24	16	5
Colombie-Britannique	20	21	19	17	4
Yukon	78	76	66	62	22
Territoires du Nord-Ouest	85	86	.	.	45
Nunavut	.	.	97	97	78

1. Comprend les peines discontinues.
2. Les proportions sont fondées sur les données du Recensement de 2006.
Source : Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, Enquête sur les services correctionnels pour adultes, Enquête intégrée sur les services correctionnels et Recensement de la population de 2006.

4.2. Efficacité

Les principales constatations relatives au rendement de la SJA portent sur son efficacité en ce qui a trait à l'atteinte des résultats escomptés ainsi que sur l'efficacité et l'économie de la prestation du programme.

L'efficacité de la SJA se rapporte à l'atteinte de ses résultats escomptés, en particulier sa contribution à : une capacité accrue de mise en œuvre des programmes de justice communautaire

et d'autres services de justice communautaire; l'accès et la participation aux programmes et à d'autres services de justice communautaires adaptés aux besoins des Autochtones; une participation accrue des collectivités autochtones à l'administration locale de la justice; une intégration des valeurs culturelles autochtones pertinentes dans l'administration de la justice canadienne; des taux de criminalité et d'incarcération moindres dans les collectivités dotées de programmes financés; et des collectivités saines et sécuritaires.

4.2.1. Fonds de renforcement des capacités

Les fonds de renforcement des capacités augmentent la capacité des collectivités à mettre en œuvre des programmes de justice communautaires, mais les montants pour la mise en œuvre des programmes dans ces collectivités sont insuffisants

Les participants interrogés ont mentionné que les fonds de renforcement des capacités sont versés aux collectivités qui étudient la possibilité de lancer un programme de justice communautaire à l'avenir. Ces fonds sont affectés à la recherche des pratiques traditionnelles entourant la justice et pour évaluer et renforcer la capacité des collectivités pour, et dans l'intérêt, d'un programme de justice communautaire. Ces fonds sont très largement perçus comme favorisant le renforcement des capacités dans les collectivités et, plus généralement, comme suscitant l'intérêt dans les pratiques culturelles traditionnelles.

Le Fonds de renforcement des capacités permet en effet d'atteindre le résultat initial de la SJA visant à renforcer la capacité des collectivités qui n'étaient pas antérieurement en mesure de lancer des programmes de justice communautaire, mais le niveau fixe de financement empêche le lancement de nouveaux programmes financés par la SJA dans ces collectivités. Lorsque la SJA a bénéficié d'un financement supplémentaire en 2007-2008, de nouveaux programmes ont été mis en place à travers le Canada dans des endroits où on avait détecté un besoin élevé en programmes de justice communautaire.

Quoi qu'il en soit, la capacité à étendre la portée de la Stratégie à des collectivités supplémentaires est limitée à l'heure actuelle. Les personnes interrogées ont souligné l'existence d'une liste d'attente de collectivités souhaitant lancer de tels programmes de justice communautaire, et nombre d'entre eux ont par ailleurs mentionné les écarts géographiques importants qui demeurent en matière d'accès aux programmes de justice communautaire.

Le Fonds de renforcement des capacités contribue à des possibilités d'apprentissage et de soutien pour les employés des programmes de justice communautaires, et renforcent ainsi leur capacité à fournir des programmes de justice

L'un des points forts cités le plus fréquemment au sujet du Fonds de renforcement des capacités est qu'il assure un financement pour des événements et des rassemblements qui favorisent le réseautage et l'établissement de relations. Les personnes interrogées ont indiqué qu'une partie des points forts de ce fonds était la création de liens entre les employés des différents programmes, ce qui leur permettait la mise en commun de l'information et des pratiques exemplaires.

La DJA a organisé une série de séances de dialogue avec les intervenants de la SJA, notamment les bénéficiaires de fonds, les partenaires provinciaux et territoriaux, les Aînés, les représentants de la Couronne ainsi que d'autres partenaires du système de justice traditionnelle, entre février et juillet 2011. Elles étaient menées par des animateurs autochtones désignés en partenariat avec les provinces et les territoires. Ces séances de dialogue, couvrant l'ensemble du pays et organisées en 2011 entre les programmes de justice communautaire, la DJA et les partenaires provinciaux et territoriaux, sont un exemple des types de rassemblement financés et des avantages qui en découlent.

L'objet de ces dialogues était de diffuser l'information sur les activités de renouvellement à venir autour de la SJA et sur les activités d'évaluation en cours, et de déterminer des tendances et des pratiques communautaires exemplaires. La plupart des principaux intervenants ont mentionné que ces séances avaient l'avantage d'aller au-delà du simple partage de l'information, et permettaient aux bénéficiaires de fonds d'établir des liens les uns avec les autres ainsi qu'avec les employés de la DJA, ce qui permettait à ces derniers de mieux comprendre les difficultés auxquelles se heurtent les collectivités et la réalité opérationnelle des programmes de justice communautaire; elles ont relevé par ailleurs des possibilités de partenariat accrues avec les partenaires provinciaux et territoriaux de la DJA.

Dans le but de limiter les coûts, les séances de dialogue étaient conçues autour des possibilités existantes comme les visites de site ou les rassemblements régionaux. Dans de nombreuses circonstances, cela a également généré une plus grande participation des intervenants, en particulier dans les collectivités rurales et éloignées, alors que ceux-ci se réunissaient déjà dans le cadre d'événements de formation régionaux.

Les fonds de renforcement des capacités sont également accordés pour les programmes de justice communautaire à des fins de formation des membres du personnel, tant pour l'apprentissage des méthodes utiles à la prestation des programmes de justice que pour la formation sur les soins traumatologiques auto-administrés/par modèle. Cette formation vise à soulager les employés du programme qui, comme cela a été mentionné, tendent à travailler trop fort, à être stressés et à s'épuiser. En améliorant les connaissances des employés des programmes et en soulageant leur stress, les fonds de renforcement des capacités mettent en valeur les capacités de ces employés en matière de participation à l'administration locale de la justice.

Des activités continues plutôt que ponctuelles de formation et de développement pour les employés des programmes de justice communautaire sont nécessaires pour maintenir la capacité des programmes financés par la SJA

De nombreux intervenants ont mentionné que la formation du personnel n'était pas un besoin ponctuel, compte tenu de l'ampleur du roulement du personnel des programmes et des enjeux émergents dans les collectivités (en ce qui a trait à la nature des infractions commises, ou aux facteurs sous-jacents touchant les contrevenants) qui exigent des possibilités d'apprentissage continu pour les employés des programmes. Toutefois, le Fonds de renforcement des capacités est conçu à l'intention de projets ponctuels, à court terme.

L'équipe de la politique de la DJA a reconnu cette lacune en matière de formation des employés des programmes communautaires, et en juillet 2011 a élaboré une trousse de formation qui sera mise en commun avec tous les employés des programmes de justice communautaire sous la forme d'un document de référence papier.

Les fonds de renforcement des capacités sont un moyen efficace pour les programmes de justice communautaire d'accéder à un financement pour les équipements et le matériel nécessaires à l'amélioration des capacités du programme

Tous les principaux intervenants au courant des fonds de renforcement des capacités utilisés pour l'équipement et le matériel des programmes (par exemple les ordinateurs, le matériel de bureau) ont mentionné que ces achats représentaient une utilisation efficace de cette ressource, sachant qu'ils occasionnent fréquemment des améliorations appréciables des installations des programmes de justice communautaires, qu'ils sont relativement bon marché et qu'il sont gérés par le biais de subventions faciles à administrer, tant pour la DJA que pour les programmes percevant ces montants.

Les modifications apportées aux critères d'évaluation et de sélection du Fonds, ainsi qu'à la date de l'appel de propositions, ont amélioré l'accès au Fonds de renforcement des capacités

Les améliorations apportées aux critères de sélection et d'évaluation du Fonds de renforcement des capacités sont le fruit d'une recommandation de l'évaluation à mi-mandat de la SJA de 2010, compte tenu du fait que ces éléments avaient été déterminés par les principaux intervenants comme étant peu clairs et informels. La DJA a modifié et dirigé l'élaboration d'outils nouvellement améliorés du Fonds de renforcement des capacités, notamment un nouveau formulaire de demande, un guide pour les requérants ainsi que des guides de classification. Au printemps 2011, la DJA a mis sur pied un groupe de travail dont le mandat était d'examiner l'outil piloté, d'améliorer la clarté des outils d'après les commentaires obtenus, et de formaliser les processus d'appel de propositions, de demande de financement et d'évaluation. Les nouveaux outils devraient être utilisés à partir de 2011-2012.

La plupart des répondants avaient remarqué une amélioration dans l'administration du Fonds, bien que certains aient mentionné que celui-ci ne faisait pas l'objet de suffisamment de publicité auprès des collectivités.

Le manque de fonds de renforcement des capacités dédiés et le niveau de financement limitent les possibilités pour les collectivités d'accéder à ces ressources pour améliorer leurs programmes

Le Fonds de renforcement des capacités n'est pas doté d'une affectation de montants dédiés; au contraire, le montant de financement y étant affecté est déterminé après l'engagement de fonds pour les programmes de justice communautaire. Puisque la DJA doit tout d'abord déterminer le niveau des montants non utilisés, l'appel pour des propositions de fonds de renforcement des capacités intervient relativement tard au cours de l'exercice. Par conséquent, le niveau des fonds de renforcement des capacités n'est pas constant d'une année sur l'autre. Bien que près de l'ensemble des intervenants clés aient qualifié ce manque de fonds dédiés de faiblesse principale du Fonds, ils ont néanmoins mentionné un avantage : le transfert des montants non utilisés du Fonds pour les programmes de justice communautaire au renforcement des capacités optimise l'utilité des montants de la SJA, et évite que le financement ne soit inutilisé.

Les limites déterminées pour le Fonds de renforcement des capacités comprennent, d'après les principaux intervenants, le moment tardif de l'appel de propositions (qui de tout temps intervient vers la fin de l'automne), ainsi que le délai trop court octroyé à l'achèvement des projets (une fois approuvés, les projets doivent être achevés d'ici la fin de l'exercice financier, ce qui se

traduit pour les collectivités par un délai de deux à trois mois pour atteindre cet objectif). Les contraintes en matière de temps associées à la limite du Fonds de renforcement des capacités restreignent le nombre de propositions susceptibles d'être approuvées, et plusieurs intervenants clés ont souligné que la fin de l'exercice est aussi la période la plus occupée pour les programmes de justice communautaire, qui souvent n'ont pas suffisamment de ressources pour mettre en œuvre un projet en plus de leurs obligations en matière de production de rapports de fin d'année. Il a été remarqué que les travaux effectués par la DJA en vue d'améliorer l'administration du Fonds de renforcement des capacités, mentionnés plus haut, portaient également sur le lancement plus précoce de l'appel de propositions afin d'atténuer ces difficultés. Des démarches étaient en cours pour lancer l'appel de propositions plus tôt en 2011.

Le manque de financement dédié limite les activités de publicité autour du fonds, que les représentants provinciaux et territoriaux ont cité comme la principale raison pour laquelle les collectivités et les programmes de justice communautaire ne sont pas en mesure d'établir des plans de financement à l'avance. Un résultat inattendu de l'aspect tardif de cet appel et du niveau irrégulier des montants de financement, comme l'ont mentionné plusieurs groupes des principaux intervenants, est que le processus de proposition du Fonds de renforcement des capacités peut favoriser les collectivités qui ont des capacités supérieures, puisqu'elles sont plus à même de remplir des propositions et d'achever les projets au cours d'une période aussi brève. Compte tenu du temps limité entre l'appel de propositions et l'échéance des demandes, certains intervenants interrogés ont mentionné que ces programmes qui ont le plus besoin d'un financement n'ont tout simplement pas les ressources suffisantes pour remplir une demande.

Les intervenants interrogés étaient unanimes au sujet de l'insuffisance du niveau des fonds de la SJA fournis pour le renforcement des capacités afin d'atteindre les résultats escomptés de la SJA. Chaque année, de nombreuses demandes pour des projets de renforcement des capacités ne sont pas approuvées en raison d'un manque de fonds, et ceux-ci ne font pas l'objet de suffisamment de publicité pour faire en sorte que toutes les collectivités aient accès à un financement.

4.2.2. Programmes de justice communautaire

L'accès et la participation aux programmes de justice communautaire continuent de s'améliorer

En 2011-2012, 214 programmes de justice communautaire financés par la SJA desservait 634 collectivités en leur octroyant un accès à des programmes de justice de rechange, et adaptés

culturellement. Le financement de ces programmes a été qualifié par de nombreux intervenants interrogés comme la pierre angulaire de la SJA qui indiquait que, sans le Fonds pour les programmes de justice communautaire, ces programmes seraient inexistantes ou leur capacité serait réduite et, dans l'un comme dans l'autre cas, leur accès serait limité.

Des améliorations ont été apportées à l'accès aux programmes de justice communautaire depuis le mandat précédent de la SJA, visant à renforcer le programme et à agrandir le bureau régional du Nord de la DJA, ainsi que par le biais de nouveaux programmes de justice communautaire lancés à travers le Canada. Les principaux intervenants au courant de ces améliorations apportées à la couverture de la SJA ont mentionné que leur accès et leur participation aux programmes de justice financés par la SJA s'étaient améliorés. Toutefois, ils étaient nombreux à souligner que depuis cette amélioration, les ressources manquaient pour lancer des programmes supplémentaires tout en maintenant l'efficacité des programmes en place.

Plusieurs intervenants clés dans les provinces et les territoires ont mentionné le caractère communautaire des programmes financés par la SJA qui permettait l'accès amélioré aux programmes, sachant que les collectivités ciblent souvent les initiatives de sensibilisation dans des régions qu'elles ont déterminées comme présentant les taux les plus faibles de participation dans les programmes. De plus, ils œuvrent avec les autres organismes communautaires à la promotion du programme et à la sensibilisation des clients éventuels.

La participation croissante des partenaires du système de justice traditionnelle depuis le lancement des programmes s'est traduite par une augmentation des renvois, ce qui améliore ainsi l'accès aux programmes de justice communautaire. Les 13 programmes financés par la SJA qui ont participé aux études de cas ont mentionné que les relations avec les partenaires du système de justice traditionnelle sont essentielles pour assurer l'accès aux programmes, compte tenu du fait que ce sont les policiers, les représentants de la Couronne, les juges et les agents de probation qui, dans la plupart des cas, aiguillent leurs clients vers ces programmes. Les principaux intervenants ont par ailleurs mentionné le fait que cette participation accrue était apparue, alors que les programmes de justice communautaire étaient mieux établis et démontraient l'efficacité de leur approche holistique de la réadaptation des contrevenants, et par le biais d'activités de sensibilisation aux programmes auprès des partenaires du système de justice traditionnelle.

Une retombée inattendue de ce respect accru de la part du système traditionnel pour les programmes de justice communautaire est que, dans certains cas, il s'est traduit par une demande accrue de services qui dépasse les capacités du programme. Dans ces situations, les programmes

refuseront les clients éventuels, et ceci réduira l'accès et la participation aux programmes de justice communautaire.

De plus, certains intervenants ont mentionné que les changements politiques et législatifs récents énoncés par le gouvernement fédéral et visant à « s'attaquer au crime » avaient généré des pressions supplémentaires sur les programmes de justice communautaire, puisqu'un nombre accru de condamnations pour des infractions administratives et la possibilité croissante de conséquences plus graves dans le système de justice traditionnelle ont mené à un nombre additionnel de renvois. Il a été remarqué que ces pressions, qui étaient perçues comme une demande croissante de services de la part des programmes de justice communautaire, ne sont pas compensées par des ressources supplémentaires affectées à la SJA.

Les membres du personnel des programmes de justice communautaire sont essentiels à l'assurance de la capacité et de la participation aux programmes, mais se heurtent à des difficultés qui pourraient bien limiter leur efficacité

D'après les résultats des études de cas, les programmes qui réussissaient le mieux attribuaient leur succès à des employés dévoués et compétents, résolus à instaurer des changements à long terme. Les contrevenants, les victimes et leurs familles accueillent bien les employés qui sont également « abordables et fiables ».

L'une des difficultés relatives à l'efficacité des programmes de justice communautaires, mentionnée par presque tous les principaux intervenants et appuyée par les résultats des études de cas, concerne le niveau élevé de roulement chez les employés des programmes ainsi que leur épuisement professionnel. Les principaux intervenants ont indiqué que cette difficulté était le résultat non seulement de fonds insuffisants pour retenir les employés de programme qualifiés, mais également le stress des coordonnateurs de programme qui participent au processus de guérison d'un nombre considérable de participants aux programmes. Cette difficulté a été citée comme un enjeu important, étant donné que de nombreux programmes ne sont dotés que d'un membre rémunéré du personnel, essentiel à la réussite du programme; les personnes interrogées ont cité des différences dans l'efficacité des programmes en fonction de la longévité des membres de leur personnel ainsi que du temps nécessaire aux nouveaux coordonnateurs pour se former après un remplacement.

Un facteur qui a contribué au taux de roulement et d'épuisement était la nature fixe du financement pour les programmes, qui empêche l'augmentation des salaires en raison du coût de la vie. Les principaux intervenants ont indiqué que cette absence d'augmentation des salaires

entraînait de nombreuses conséquences négatives pour les coordonnateurs des programmes de justice, notamment : les employés passant à un emploi à temps plein dans le programme, tout en n'étant payé que pour un emploi à temps partiel, des coordonnateurs efficaces acceptant des postes mieux payés ailleurs, et, dans un cas en particulier, acceptant l'aide sociale. Il importe de souligner que cette situation n'était pas généralisée; un intervenant a mentionné que les salaires des coordonnateurs des programmes de justice étaient compétitifs dans sa région.

La participation des collectivités dans l'administration locale de la justice s'est améliorée grâce aux programmes de justice communautaire

De nombreux intervenants interrogés ont mentionné que le caractère communautaire de l'élaboration des programmes de justice financés par la SJA était essentiel au succès des programmes. La nature de la SJA permet aux collectivités autochtones d'adapter leurs programmes de sorte à répondre aux besoins particuliers de leur collectivité, produisant ainsi des programmes uniques. Les résultats des études de cas révèlent que de nombreux programmes sont adaptés à la diversité culturelle des membres de la collectivité et appliquent un assortiment de pratiques tant traditionnelles que contemporaines.

Les intervenants interrogés ont mentionné que le caractère communautaire des programmes financés par la SJA favorisait un sentiment de propriété et de responsabilité par rapport au programme dans la collectivité. Les entrevues dans le cadre des études de cas ont révélé que les membres des comités des programmes de justice, qui sont généralement des bénévoles de la collectivité autochtone, sont fortement motivés par la nécessité de rétablir l'équilibre.

Les programmes de justice communautaire permettent d'augmenter la participation à l'administration locale de la justice de nombreuses façons : les intervenants interrogés dans le cadre des études de cas ont déclaré à l'unanimité que l'implication des Aînés et d'autres organismes communautaires dans les programmes de justice augmentait la participation et l'investissement de la collectivité dans le programme, et plus généralement que l'utilisation par les programmes de justice des pratiques culturelles traditionnelles générait une revitalisation de la tradition dans les collectivités. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait que les programmes de justice communautaire augmentaient l'intérêt de la collectivité et incitaient cette dernière à prendre des responsabilités en matière de services sociaux supplémentaires - un effet de ce phénomène qui dépasse la portée prévue de la SJA.

La qualité des relations entre les partenaires du système de justice traditionnelle et les programmes de justice communautaire influence le degré d'accès et de participation à ces programmes

L'acceptation de l'efficacité des programmes de justice communautaires par le système de justice traditionnelle est essentielle pour garantir l'accès et la participation aux programmes; comme mentionné plus haut, les renvois doivent intervenir depuis le système traditionnel afin de garantir la participation aux programmes de justice.

Une enquête auprès des représentants de la police et de la Couronne travaillant à proximité d'un programme financé par la SJA, menée en 2009, révèle que tous les représentants de la Couronne avaient connaissance d'un ou de plusieurs programmes de justice communautaire exploités dans leur région. Dans le même sondage, 25,7 % des représentants de la police dans les régions dotées de tels programmes en ignoraient l'existence. On dénombre 34,8 % des représentants des services de police et de la Couronne ayant participé aux programmes de justice applicable aux Autochtones offerts dans leurs collectivités. Ces résultats révèlent que la participation des partenaires du système traditionnel aux programmes de justice communautaire pourrait être renforcée, bien qu'il ne soit pas possible de déterminer si cette participation a évolué depuis 2009 ou si l'échantillon des répondants était représentatif.

Chaque programme ayant participé aux études de cas avait procédé à diverses mesures visant à éduquer le personnel du système de justice traditionnelle au sujet de leur programme de justice réparatrice, avec des résultats mitigés. Les mesures de sensibilisation étaient les suivantes : bulletins d'information, présentations, ateliers, déjeuners, conférences de juges et brochures. Un site a été décrit comme ayant réalisé une quantité « considérable » de ces activités de sensibilisation. D'autres ont été décrits de façon comparable. Les résultats de ces efforts ont été qualifiés comme générant « des relations de confiance », « un respect pour le comité de justice », « une augmentation des renvois » et « une satisfaction croissante à transférer les dossiers ». Le sentiment était que certains employés du système de justice comprenaient le processus du programme et ses retombées, mais pas les aspects culturels qui le rendaient efficace.

Les principaux intervenants ont cité d'autres façons employées par le personnel des programmes de justice communautaire pour établir des relations avec le système traditionnel, notamment des formations de ce personnel par les programmes, la présence des coordonnateurs de programme au tribunal, et la participation des programmes à la sélection des renvois.

Une relation positive entre les programmes de justice communautaire et les partenaires des systèmes traditionnels est importante pour améliorer l'accès et la participation aux programmes de justice communautaire, plus particulièrement lorsque les partenaires du système traditionnel sont disposés à faire des compromis pour assurer leur participation. Par exemple, certains intervenants ont cité les programmes de sensibilisation à la terre, dans le cadre desquels les clients doivent se rendre dans des régions éloignées et survivre avec les ressources de la terre, ce qui leur permet de réfléchir et de survivre seuls. Pour réussir, ces programmes doivent négocier avec les agents de probation des clients pour obtenir des concessions pour leur participation et autres conditions de ces programmes. Par exemple, les clients ne sont pas obligés de communiquer avec leurs agents de probation au cours de cette période, et ont par ailleurs la permission de porter des armes à des fins de chasse pour leur propre subsistance.

De nombreux intervenants interrogés ont remarqué que le taux de renvois vers les programmes de justice communautaire augmentait, un élément révélateur du fait que les partenaires du système traditionnel ont confiance dans l'efficacité de ces programmes. Dans certaines régions, les partenaires du système traditionnel ont demandé à ce que les programmes renforcent et étendent leurs prestations de services de sorte à toucher un plus grand nombre de clients.

La mesure dans laquelle les activités des programmes de justice communautaire font la promotion des valeurs culturelles des Autochtones dans l'administration de la justice canadienne varie en fonction des collectivités

Comme mentionné plus haut, dans de nombreuses collectivités, les programmes de justice bénéficient de l'appui de leurs partenaires du système traditionnel, de sorte que les renvois sont facilités et les programmes constituent une solution de rechange culturellement adaptée au système de justice traditionnelle pour les Autochtones. Toutefois, la mesure dans laquelle les principaux intervenants ont mentionné l'inclusion des valeurs culturelles autochtones au sein du système traditionnel lui-même était moins claire.

De nombreux intervenants interrogés ont mentionné que les valeurs autochtones étaient de plus en plus reflétées dans le système de justice canadien à l'échelle locale lorsque les collectivités établissent des relations efficaces, mais ces effets ne se généralisent pas au système de justice canadien dans son ensemble. Toutefois, certains intervenants clés ont mentionné que d'autres facteurs avaient accru la reconnaissance par le système de justice traditionnelle des valeurs culturelles autochtones, notamment l'utilisation croissante de la justice réparatrice, la mise en place de tribunaux axés sur la culture autochtone, et des taux plus élevés que par le passé d'Autochtones travaillant dans le système traditionnel.

Dans certaines collectivités dotées de programmes financés par la SJA, les employés de programme sont invités à participer à des réunions à profil juridique et autres groupes de travail; parfois ils peuvent être entendus à la table provinciale de discussion des politiques et peuvent influencer sur ces dernières. Par exemple, un intervenant clé a mentionné que les programmes de justice communautaire applicables aux Autochtones faisaient partie intégrante de la politique en matière de mesures de rechange de la province comme autant de moyens de veiller à l'importance continue des programmes.

Les programmes de justice communautaire ont des retombées positives sur les individus et les collectivités qu'ils servent

Les membres du Comité de justice interrogés dans le cadre des études de cas ont convenu à l'unanimité que leurs programmes de justice communautaire comblent les besoins des individus, des familles et, dans une certaine mesure, des collectivités. Cette opinion était partagée par tous les principaux intervenants interrogés en 2011. Les sous-sections ci-après fournissent davantage de détails sur les retombées mentionnées des programmes de justice communautaire sur les groupes particuliers.

Contrevenants : L'accent des programmes de justice communautaire porte sur la guérison et le traitement des racines profondes sous-jacentes à une infraction, et non seulement sur l'infraction elle-même. Parallèlement aux valeurs culturelles autochtones, les programmes utilisent généralement une approche holistique et cherchent à rétablir l'équilibre dans la vie du contrevenant. Pour de nombreux intéressés, l'expérience se traduit par une profonde transformation de la compréhension de soi et du sentiment d'estime de soi. Selon le concept de justice communautaire en milieu autochtone, les individus sont tenus pour responsables de leurs actions, ce qui est le point de départ pour nombre d'entre eux de leurs cheminements vers la guérison et le rétablissement des liens avec eux-mêmes, leur identité, les autres organisations et l'ensemble de la collectivité. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont mentionné que lorsque les contrevenants guérissent, l'harmonie avec la victime et la collectivité est de nouveau envisageable.

Les entrevues des études de cas effectuées auprès des contrevenants qui avaient participé aux programmes communautaires de justice révèlent que, pour les intéressés, la participation réussie à des programmes communautaires et adaptés culturellement nécessite une réflexion et la reconnaissance de leur responsabilité personnelle dans l'infraction, un cheminement que l'on n'observe pas nécessairement dans le système traditionnel. Les programmes de justice

communautaire exigent à titre de condition à leur participation que les contrevenants prennent la responsabilité de leurs actes et dédommagent les victimes.

De nombreux participants aux programmes de justice communautaire ont des problèmes sous-jacents comme la maladie mentale, l'abus de substances, la pauvreté, qui peuvent compliquer le processus de guérison et le rétablissement de l'équilibre. Un participant interrogé a mentionné par ailleurs l'augmentation de participants victimes de l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale. Les programmes de justice communautaire, holistiques de nature, visent à traiter ces enjeux afin d'arriver à la racine profonde des comportements et d'aider les participants à instaurer des changements à long terme.

Les jeunes : Les programmes pour les jeunes ont été qualifiés par les principaux intervenants comme particulièrement efficaces, en particulier pour les auteurs d'une première infraction. Comme ce domaine constituait l'objet particulier de l'augmentation du financement en 2007, il convenait d'évaluer les retombées des programmes de justice communautaire sur les jeunes contrevenants.

Les jeunes Autochtones, tout comme l'ensemble des Autochtones, sont surreprésentés dans le système de justice pénale. Bien que les jeunes Autochtones ne représentaient que 6 % de l'ensemble des jeunes de la population générale (d'après le Recensement de 2006), ils représentaient 27 % des jeunes en détention provisoire, 36 % des jeunes admis en détention après condamnation, et 24 % des jeunes admis en probation en 2008-2009. Les jeunes Autochtones ne sont pas seulement surreprésentés dans le système de justice pénale, ils se heurtent également à davantage de résultats négatifs : les jeunes Autochtones passent en moyenne neuf jours en détention provisoire, contre six jours en moyenne pour les jeunes non-Autochtones. Cette constatation demeure, indépendamment du type d'infraction¹³.

La DJA a établi un document sur « les expériences réussies » qui souligne des exemples de la façon dont les programmes de justice communautaires constituent une solution de rechange au système pénal. Ces programmes offrent aux auteurs d'une première infraction la possibilité de changer ou de se guérir, sans les conséquences à long terme d'un casier judiciaire, qui nuit à leurs chances ultérieures de réussite. Ces expériences bénéfiques concernent des contrevenants qui ont participé au programme de sensibilisation à la terre ainsi qu'à d'autres initiatives semblables, qui ont accepté leurs responsabilités pour leur comportement, qui ont concédé des

¹³ Statistique Canada, *Les services communautaires et le placement sous garde des jeunes au Canada, 2008-2009*, Juristat 30(1), printemps 2010.

dédommagements, et qui en sont arrivés à jouer des rôles productifs dans leur famille, leur communauté et leur carrière.

Les agents de la GRC interviewés dans le cadre des études de cas ont mentionné que les principes du programme les avaient guidés quant aux mesures qu'il convenait de prendre avec les jeunes. Toutefois, un intervenant clé a mentionné que les renvois des jeunes avant inculpation sont difficiles à obtenir dans certains cas, puisque le fait d'invoquer des mesures alternatives après la mise en accusation permet de procéder avec la mise en accusation devant le tribunal si les jeunes ne s'y conforment pas, ce qui n'est pas le cas des renvois avant la mise en accusation. La recherche indique que cette perception pourrait être soutenue dans certains secteurs de compétence. Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, suivie de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, la proportion de jeunes arrêtés et mis en accusation dans certaines provinces a augmenté, alors que les mesures de rechange après la mise en accusation étaient invoquées. Toutefois, les études indiquent par ailleurs que près de la moitié d'un échantillon de policiers favorisait les renvois informels avant la mise en accusation vers un programme¹⁴.

Les études de cas ont permis aux principaux intervenants de constater que les programmes de justice communautaire réduisent de façon efficace les taux de récidive chez les jeunes. Cette constatation est appuyée par une analyse des taux de récidive, qui a démontré que les jeunes¹⁵ ayant participé à un programme de justice communautaire sont beaucoup moins à risque de récidive que les jeunes qui ont été aiguillés vers un programme mais qui n'y ont pas participé, comme indiqué plus bas dans cette section.

Victimes: Certains programmes financés par la SJA visent à combler les besoins des victimes, mais les rapports sur le sujet étaient divergents parmi les répondants aux études de cas. Un certain nombre de programmes communautaires de justice ne sont pas dotés de mécanismes ni des ressources nécessaires pour combler les besoins des victimes et s'appuient sur d'autres programmes communautaires pour ce faire.

La plupart des victimes qui ont répondu dans le cadre des études de cas étaient satisfaites du processus de justice réparatrice et avaient le sentiment de pouvoir vivre en harmonie avec le contrevenant dans la collectivité. Toutefois, elles ont aussi mentionné que la majorité des

¹⁴ Justice Canada, *Pouvoir discrétionnaire de la police à l'égard des jeunes contrevenants*, 2003.

¹⁵ Afin d'assurer une taille de l'échantillon suffisante pour effectuer l'analyse, le mot « jeunes » dans le contexte de l'étude sur la récidive indique des jeunes de moins de 20 ans. La taille de l'échantillon pour cette analyse était de 1 546.

victimes non-autochtones se disaient insatisfaites des résultats des programmes de justice réparatrice, en particulier lorsque les dédommagements des suites d'actes de vandalisme et d'autres crimes sur les biens n'étaient pas payés directement à la victime.

Certains principaux intervenants ont mentionné l'intérêt d'étendre le mandat des programmes financés par la SJA à la satisfaction des besoins des victimes comme ceux des contrevenants, afin de faire concorder le programme avec l'approche holistique de la guérison. Certains programmes de justice communautaire ont commencé à s'intéresser à ces besoins.

Les programmes de justice communautaire semblent contribuer à la réduction de la récidive chez les participants aux programmes

Les données qualitatives permettant d'établir que les programmes de justice communautaire permettent de réduire les taux de récidive chez les participants sont appuyées par l'analyse quantitative des casiers judiciaires de ces mêmes participants comme des non-participants. Les taux de récidive plus bas révélés par cette analyse contribuent à l'atteinte des résultats à long terme de la SJA visant à réduire le taux de criminalité et d'incarcération dans les collectivités qui ont accès aux programmes financés.

Les résultats de l'étude sur la récidive révèlent que les participants aux programmes financés par la SJA sont nettement moins susceptibles que les membres du groupe témoin de commettre une nouvelle infraction. Afin de déterminer cette probabilité relative, une analyse de régression de Cox a été utilisée (voir la section 3.5 et l'annexe A).

Tableau 5 : Taux moyens de récidive de la SJA¹⁶, par durée et participation à un programme de la SJA

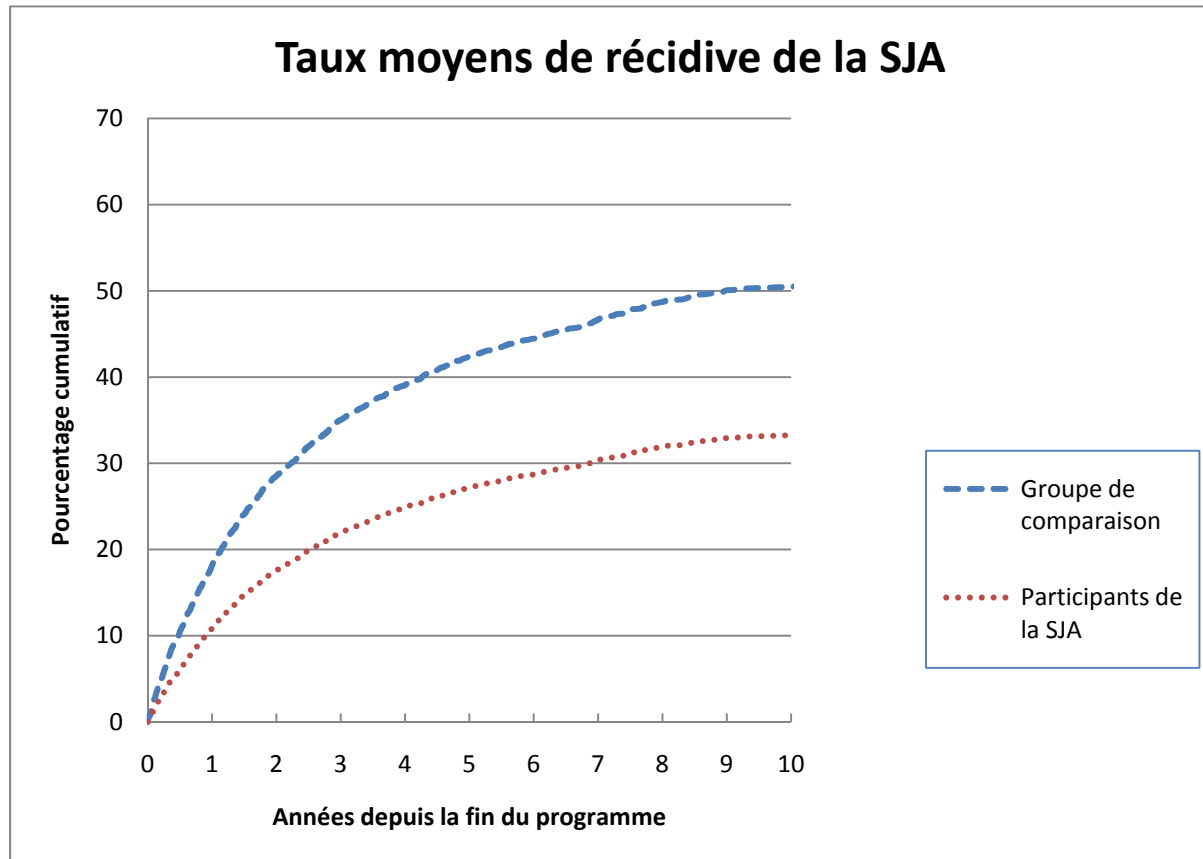
Temps écoulé après avoir participé à un programme	Pourcentage cumulatif des récidivistes	
	Participants	Groupe témoin
1 an	10,9	18,2
2 ans	17,6	28,5
3 ans	22,0	35,1
4 ans	24,8	39,1
5 ans	27,2	42,4
6 ans	28,7	44,5
7 ans	30,4	46,7
8 ans	32,0	48,8

Note: Les taux de récidive sont ajustés au modèle des risques proportionnels et sont basés sur les caractéristiques moyennes de l'échantillon national :

- nombre de condamnations antérieures – drogues (moyenne = 0,09)
- nombre de condamnations antérieures – violence (moyenne = 0,63)
- nombre de condamnations antérieures – aucune violence (moyenne = 1,41)
- âge (moyenne = 27)
- balance des genres (0,58)

¹⁶ Le taux de récidive est cumulatif dans le temps et est ajusté de manière à intégrer les écarts sous-jacents des caractéristiques entre les participants à un programme et les membres du groupe-témoin. Le modèle de Cox est utilisé pour l'ajustement aux moyennes de l'échantillon total pour ce qui est du nombre de condamnations antérieures, l'âge et le sexe (lorsque 0 est une femme et 1 est un homme).

Graphique 1 : Pourcentage des contrevenants qui ont récidivé, par durée et participation à des programmes de la SJA



Les taux de récidive se sont révélés nettement inférieurs en tout temps pour les participants ayant suivi le programme :

- Après un an, 18,2 % des membres du groupe témoin ont été condamnés pour au moins un autre acte criminel, par rapport à 10,9 % pour les participants à un programme de la SJA.
- Après quatre ans, 39,1 % des membres du groupe témoin ont récidivé, par rapport à seulement 24,8 % des participants à un programme de la SJA.
- Après huit ans, 48,8 % des membres du groupe témoin ont récidivé, par rapport à 32,0 % des participants à un programme de la SJA.

Bien qu'il convienne d'interpréter ces résultats avec prudence, compte tenu des limites méthodologiques décrites dans la section 3.5, ceux-ci suggèrent néanmoins que les programmes financés par la SJA sont associés aux résultats prévus à long terme en matière de réduction de la

criminalité. Ces constatations sont conformes aux résultats des études de récidive menées en 2000 et en 2006.

Une analyse distincte des taux de récidive chez les jeunes participants a démontré que la participation à un programme financé par la SJA était un facteur important associé à la réduction de la récidive au fil du temps (voir tableau 6).

Tableau 6 : Taux moyens de récidive de la SJA – Jeunes de moins de 20 ans

Temps écoulé après avoir participé à un programme	Pourcentage cumulatif des jeunes récidivistes	
	Participants	Groupe témoin
1 an	12,0	17,3
2 ans	18,3	26,0
3 ans	23,6	33,0
4 ans	27,4	37,9
5 ans	30,2	41,3
6 ans	32,6	44,3
7 ans	34,9	47,1
8 ans	36,3	49,1

Note: Les taux de récidive sont ajustés au modèle des risques proportionnels qui est différent pour les jeunes de moins de 20 ans, et sont basés sur les caractéristiques moyennes de l'échantillon des jeunes seulement:

- nombre de condamnations antérieures – drogues (moyenne = 0,01)
- nombre de condamnations antérieures – violence (moyenne = 0,15)
- nombre de condamnations antérieures – aucune violence (moyenne = 0,29)
- âge (moyenne = 17)
- balance des genres (0,61)

Les retombées des programmes de justice communautaire sur la sécurité perçue des collectivités sont variables

D'après les entrevues et les visites sur place de 13 programmes de justice communautaire, il a été observé que les programmes avaient apporté une contribution appréciable à un sentiment accru de sécurité dans la collectivité. Une collectivité en particulier a mentionné qu'avant le programme, il n'existait aucun service aux victimes pour les membres de la collectivité, et que l'ajout de ces services communautaires était un facteur important qui avait contribué à une sécurité communautaire apparente. Pour une autre collectivité, les conférences de cas pour les familles victimes de violence domestique avaient permis aux membres de la collectivité de se sentir moins craintifs.

Voici une liste des facteurs qui ont été perçus par les principaux intervenants comme ayant contribué à une plus grande sécurité dans les collectivités :

- La réduction des taux de récidive chez les participants ayant suivi le programme jusqu'au bout
- Un couvre-feu pour les jeunes dans la collectivité
- La participation des Aînés
- Un soutien croissant aux participants du programme
- Une meilleure gestion de la colère chez les participants qui ont suivi le programme jusqu'au bout
- La résolution des conflits communautaires grâce à l'existence du programme
- La crédibilité du programme dans la collectivité
- La promotion de la valeur des choix positifs
- Une responsabilisation accrue de la collectivité
- Un soutien accru aux victimes
- Des efforts d'éducation au sujet des programmes de justice réparatrice et des initiatives de sécurité communautaires, notamment Échec au crime et Patrouilles de citoyens

Deux des 13 programmes n'ont mentionné aucun changement au niveau de la sécurité perçue dans les collectivités, pour des raisons différentes : l'un d'eux a déclaré que la collectivité avait toujours été en sécurité, toutefois, elle était désormais plus sensible à la criminalité et à la justice; l'autre programme a soulevé des préoccupations concernant l'inquiétude croissante dans la collectivité liée à la réintégration de certains contrevenants.

Malgré le constat d'une croyance générale parmi les collectivités qui ont participé aux études de cas selon laquelle les programmes de justice communautaire ont contribué à la réduction du crime et des taux de récidive, de nombreuses collectivités ont mentionné des problèmes préexistants qui entretenaient un certain niveau de criminalité, notamment la pauvreté, les cigarettes, le jeu et la violence. Certains programmes étaient en mesure de traiter les cas de violences dans le cadre d'un programme de justice réparatrice, alors que d'autres ne l'étaient pas, et certains programmes œuvraient vers l'inclusion des cas de violence. Dans l'ensemble, il

convient de noter que bien que les programmes puissent avoir une incidence sur les participants, certains enjeux demeuraient au-delà de la portée de ces initiatives.

4.2.3. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones

Tous les principaux intervenants ont indiqué que la structure du Groupe de travail FPT sur la SJA et le niveau de communication entre les membres du Groupe de travail s'étaient nettement améliorés.

Tous les principaux intervenants ont déclaré que la structure du Groupe de travail FPT sur la SJA s'était améliorée pendant la période couverte par l'évaluation, en particulier au cours des deux ou trois dernières années. Des réunions régulières organisées par téléconférence, la communication ouverte de la part de la DJA et des coprésidents du Groupe de travail, les possibilités de collaboration au niveau FPT, et les documents à l'appui fournis aux membres du Groupe de travail, notamment les ordres du jour, ont tous été cités comme autant d'améliorations appréciables.

Ces améliorations, ainsi que la communication améliorée au nom de la DJA, ont été citées comme ayant amélioré les relations entre la DJA et ses partenaires provinciaux et territoriaux. Tous les intervenants interrogés ont mentionné le fait que le Groupe de travail était un moyen efficace de partage de l'information.

De nombreux répondants ont indiqué que les réunions du Groupe de travail en personne étaient plus efficaces que les appels téléphoniques, bien que la plupart aient reconnu que les contraintes budgétaires au niveau fédéral, provincial et territorial limitaient la fréquence de ces réunions. La tenue de réunions en personne au moins une fois par an constituait une priorité pour la plupart des membres du Groupe de travail.

Le partage accru des enjeux et des initiatives qui influent sur les programmes de justice communautaire pourrait profiter au Groupe de travail FPT sur la SJA

Bien que tous les principaux intervenants aient mentionné d'importantes améliorations au Groupe de travail FPT sur la SJA, ils étaient nombreux à signaler que des améliorations supplémentaires pourraient être apportées. Le premier domaine mentionné en matière d'amélioration était le partage de l'information de la part des autres sections et ministères fédéraux travaillant dans les collectivités et dans le milieu de la justice applicable aux

Autochtones. Plusieurs intervenants clés ont mentionné que les divers groupes de travail FPT sur les questions de justice applicable aux Autochtones, qui sont multiples, tendent à travailler en silo, et qu'une meilleure communication sur les enjeux émergents et les initiatives à venir profiterait aux membres du Groupe de travail.

Le deuxième domaine d'amélioration se rapportait à l'aspect opérationnel de la SJA. Plusieurs intervenants ont mentionné que le Groupe de travail FPT sur la SJA pourrait porter ses efforts sur les difficultés et les pratiques prometteuses des programmes, afin de faire en sorte que tous les représentants en matière de compétence en aient connaissance. Il a été suggéré que les partenaires provinciaux et territoriaux partagent leurs expériences et leurs connaissances. À l'heure actuelle, l'accent des réunions du Groupe de travail FPT sur la SJA porte sur le partage de l'information à l'échelle fédérale.

Le niveau de participation au Groupe de travail FPT sur la SJA pourrait être amélioré

Quelques intervenants interrogés ont mentionné que certains représentants participent plus activement au Groupe de travail que d'autres. Cette situation pourrait être attribuée aux divers niveaux de capacité. Compte tenu du fait que la pleine participation provinciale et territoriale a été mentionnée comme importante pour le succès du Groupe de travail, la participation de tous les partenaires provinciaux et territoriaux devrait être encouragée. Les taux de participation pourraient être améliorés comme suit : la présence d'un représentant de réserve pour chaque province et territoire afin que ces derniers soient représentés, même en l'absence d'un de leurs membres; fixer à l'avance les dates des réunions du Groupe de travail FPT sur la SJA pour toute l'année, afin de permettre aux représentants de se préparer et d'y assister; et faire en sorte que les coordonnateurs régionaux rappellent à l'avance à leurs homologues provinciaux et territoriaux la tenue des réunions du Groupe de travail FPT sur la SJA.

4.2.4. Direction de la justice applicable aux Autochtones

La stabilité et la capacité en ressources humaines au sein de la Direction se sont améliorées au cours de la période couverte par l'évaluation

La stabilité du personnel de la DJA a été citée comme une difficulté par rapport à l'efficacité dans l'évaluation à mi-mandat de 2010, et la réponse de la DJA au rapport d'évaluation prévoyait un engagement à réduire le roulement du personnel. Les principaux intervenants interrogés en 2011 ont convenu à l'unanimité que la stabilité du personnel de la DJA s'était grandement améliorée depuis 2008. Des membres du personnel ont été recrutés, formés et regroupés en

équipes afin d'améliorer la stabilité de la Direction. La réponse de la DJA à cette recommandation à mi-mandat s'est révélée un succès et a eu une incidence positive sur les relations entre la DJA et ses principaux partenaires.

Les opinions étaient mitigées quant au niveau de ressources humaines nécessaires au sein de la DJA : plusieurs intervenants clés interrogés ont mentionné qu'un nombre plus élevé de coordonnateurs régionaux serait utile, compte tenu de la lourde charge de travail des coordonnateurs régionaux actuels, alors que d'autres ont mentionné l'ajout d'employés de soutien pour la Direction afin d'atténuer ces charges de travail. Quoiqu'il en soit, la plupart des répondants ont convenu que compte tenu du climat économique actuel, la Direction avait suffisamment d'employés pour poursuivre ses activités.

Certains domaines d'améliorations ont été mentionnés, en particulier en ce qui a trait à la connaissance du personnel de la DJA des politiques pertinentes et des collectivités servies par la SJA. Un intervenant interrogé suggérait davantage de formation à l'intention du personnel de la DJA quant à la façon d'appuyer directement les collectivités; et un autre intervenant interrogé a suggéré une formation multidisciplinaire interne pour créer des possibilités de développement pour le personnel de la Direction. Un autre a mentionné la création d'une brochure de ressources complète et détaillée, incluant les politiques et les législations pertinentes à la SJA ainsi que des descriptions quant à la façon dont elles s'appliquent aux collectivités, afin d'aider les employés de la DJA à soutenir les programmes de justice communautaire.

Les rassemblements annuels en personne sont des moyens efficaces d'établir des liens avec les employés de la DJA

Plusieurs intervenants interrogés ont mentionné que la dispersion géographique des employés de la DJA à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux pouvait se traduire par des sentiments d'isolation chez les employés régionaux, une situation qui est comblée par les rassemblements annuels en personne pour tous les employés de la Direction. Ces rencontres sont généralement prévues pour coïncider avec les réunions de l'ensemble du personnel de la Direction générale des programmes afin que les employés régionaux de la DJA puissent participer aux deux événements. Ce rassemblement annuel a été cité par de nombreux membres du personnel régional de la DJA comme un moyen important pour eux d'établir des liens avec la Direction.

4.2.5. Communications

Les communications internes de la Direction se sont améliorées au fil de la période d'évaluation et sont perçues comme favorisant l'efficacité de la SJA

L'importance des communications internes pour l'atteinte des résultats escomptés de la SJA a été citée par de nombreux intervenants clés. Ils ont mentionné en effet que le personnel de la DJA doit être au courant de la SJA, des collectivités et des programmes financés par cette initiative, ainsi que de nombreuses autres politiques et initiatives se rapportant à la justice applicable aux Autochtones, afin de mieux soutenir les programmes de justice communautaire. Les principaux intervenants de la Direction ont mentionné que les communications internes s'étaient améliorées au cours de la période et, en 2011, prévoyaient des mesures formalisées comme des réunions régulières entre les équipes et en leur sein, divers groupes de travail, et des réunions entre l'administration centrale et les régions.

Les communications entre la DJA et le groupe du DAPS sont suffisantes pour atteindre les résultats escomptés de la SJA, mais pourraient être améliorées

La collaboration entre la DJA et le groupe du DAPS est essentielle à l'atteinte des résultats escomptés pour la SJA, sachant que ces groupes partagent la responsabilité de la mise en œuvre de cette initiative. Certains obstacles à la communication mentionnés par les principaux intervenants concernaient la structure d'établissement des rapports qui sépare la DJA et le groupe du DAPS entre différentes directions au sein du Ministère, ainsi que le niveau élevé de roulement du personnel dans les deux groupes.

Les membres du personnel de la DJA qui collaborent étroitement avec le groupe du DAPS ont mentionné le peu de duplication des tâches entre les deux groupes, du fait que le groupe du DAPS œuvre sur les questions politiques de haut niveau en matière de justice applicable aux Autochtones, alors que la DJA s'intéresse de plus près au financement de la SJA et à la politique des programmes. Toutefois, certains intervenants fédéraux n'avaient pas connaissance de ces distinctions et étaient incapables de décrire les initiatives entreprises par le groupe du DAPS au cours de la période d'évaluation. Certains intervenants ont mentionné un manque de communication entre les deux groupes au-delà de l'équipe de la politique de la DJA, ce qui avait parfois entraîné des activités supplémentaires inutiles.

Un membre régional de la DJA a mentionné que le personnel du groupe du DAPS était accessible et ouvert aux questions une fois que le contact était établi. Les autres coordonnateurs

régionaux n'ont pas communiqué avec le groupe du DAPS, bien que l'expérience d'un répondant ait suggéré que ce groupe était ouvert aux demandes d'information.

Plusieurs intervenants clés ont mentionné que les employés du groupe du DAPS participant aux activités liées à la SJA se montraient disposés à s'informer davantage sur les programmes de justice communautaire, et, dans certains cas, s'étaient déplacés dans les collectivités afin de mieux comprendre la réalité opérationnelle de ces programmes.

Le domaine d'amélioration cité le plus fréquemment par les principaux intervenants concernait le manque de participation de la DJA au sein du Groupe de travail sur la justice applicable aux Autochtones, présidé par le groupe du DAPS. Plusieurs intervenants ont mentionné le fait que les employés de la DJA ne semblaient pas au courant des activités réalisées au sein de ce groupe de travail, une situation qui pourrait restreindre leur capacité à mettre en œuvre la SJA de la façon la plus efficace et efficiente possible. Certains intervenants ont mentionné que la non-participation de la DJA aux groupes de travail relevant de la Stratégie se traduisait par des représentants provinciaux et territoriaux parfois plus informés des initiatives fédérales dans le domaine de la justice applicable aux Autochtones que le personnel de la DJA.

Les communications avec les partenaires provinciaux, territoriaux et communautaires se sont nettement améliorées au cours de la période d'évaluation

Bien que les partenaires provinciaux et territoriaux n'aient pas eu connaissance d'une stratégie de communication formelle, ils ont néanmoins convenu que leurs communications avec la DJA s'étaient nettement améliorées depuis 2008.

Les communications entre le personnel des programmes et des politiques de la DJA et les collectivités ont été citées comme un domaine à améliorer par de nombreux intervenants principaux. Les séances de dialogue ont été citées comme un exemple positif des relations qui se sont développées et de l'information qui a été échangée lorsque le gouvernement fédéral et les programmes de justice communautaires se rencontraient en personne, et comme autant d'exemples de la façon dont ces relations se renforcent.

Un aspect imprévu et toutefois positif des relations solides entre la DJA et les collectivités est l'aide que la DJA apporte aux programmes de justice communautaire, notamment au niveau des sources supplémentaires de financement. Par exemple, l'initiative du gouvernement du Canada concernant les femmes autochtones disparues ou assassinées a été mentionnée par certains

intervenants comme l'un de ces exemples pour lesquels la DJA avait apporté un soutien en mettant le Ministère en relation avec les collectivités autochtones.

Les réponses étaient mitigées en ce qui a trait au niveau de communication entre les coordonnateurs régionaux de la DJA et les collectivités. Là encore, tous les répondants ont indiqué des améliorations au cours du mandat actuel, certains ayant même indiqué que les coordonnateurs régionaux se rendaient régulièrement dans les collectivités dotées de programmes de justice communautaire. D'autres ont cité les fonds limités dédiés aux déplacements et les lourdes charges de travail des coordonnateurs régionaux comme autant de difficultés pour les visites dans les collectivités. Tous les intervenants provinciaux et territoriaux se sont dits satisfaits de la réactivité démontrée par les coordonnateurs régionaux par rapport aux enjeux soulevés dans les collectivités.

Certains partenaires provinciaux et territoriaux ont mentionné qu'ils avaient le sentiment qu'il leur revenait d'établir le contact avec leurs coordonnateurs régionaux, et auraient souhaité des communications plus proactives de la part de ces derniers. Il a par ailleurs été suggéré que les communications soient utilisées de façon plus efficace pour informer et mettre au courant les nouveaux partenaires provinciaux et territoriaux, qui n'ont pas connaissance des processus et des opérations de la SJA. Toutefois, en règle générale, les intervenants provinciaux et territoriaux ont mentionné des relations positives avec leurs coordonnateurs régionaux, et ont souvent cité les lourdes charges de travail comme la raison principale pour laquelle les communications n'étaient pas aussi proactives qu'ils le souhaitaient.

Les communications dans certains secteurs de la Stratégie pourraient être améliorées

Bien que tous les intervenants fédéraux clés étaient au courant des activités de la DJA au cours de la période couverte par l'évaluation, la plupart des partenaires provinciaux et territoriaux ont cité les évaluations et le Groupe de travail FPT sur la SJA comme les principales activités de la Direction; ils étaient nombreux à ne pas avoir connaissance des autres activités. Une meilleure communication des activités internes de la DJA a été demandée par certains intervenants interrogés.

De nombreux intervenants ont mentionné que bien que la SJA constitue un moyen efficace d'intervention dans les collectivités, ces résultats n'étaient pas communiqués au-delà des partenaires de la Stratégie. Plusieurs intervenants ont mentionné le fait que la communication des résultats du programme de justice communautaire aux dirigeants autochtones et au sein du gouvernement fédéral et du ministère de la Justice devrait constituer une priorité pour la DJA.

D'autres intervenants ont suggéré d'œuvrer en collaboration avec la Direction des communications du ministère de la Justice afin de préconiser les avantages de la Stratégie. Il conviendra de souligner que la DJA élabore à l'heure actuelle un document rapportant les « expériences réussies » en vue de communiquer à un public plus vaste l'efficacité des programmes de justice communautaire.

4.3. Efficience et économie

4.3.1. Analyse comparative des coûts de la SJA et du système de justice traditionnelle

Une analyse des coûts a été effectuée conjointement à l'étude sur la récidive de la SJA de 2011, de sorte à estimer l'aspect coût-efficacité des programmes financés par la SJA. Le système de justice traditionnelle a été utilisé à titre de comparaison en ce sens qu'elle constitue la seule alternative pour la majorité des participants à un programme financé par la SJA. Afin de simplifier l'analyse, seuls les coûts relatifs ont été inclus dans chaque mesure; les coûts engagés dans l'administration des dossiers des participants aux programmes de la SJA et des dossiers traditionnels n'ont pas été inclus.

Les coûts des programmes financés par la SJA ont été estimés d'après les données pour l'exercice 2008-2009¹⁷ fournies dans le cadre d'un échantillon de 17 programmes de justice communautaire offerts dans l'ensemble du Canada. Les dépenses totales du programme ont été pondérées sur le nombre de clients inscrits à chaque programme pendant l'exercice financier. Les définitions suivantes ont été utilisées pour l'estimation des coûts par client des programmes financés par la SJA :

- Les coûts de programme pour les programmes financés par la SJA étaient définis comme le montant total des fonds reçus par les programmes de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, y compris les coûts administratifs du programme, en dollars de 2008. Les coûts de démarrage qui ont été désignés comme des dépenses non récurrentes et qui n'étaient pas associés à la prestation de services ont été exclus de l'analyse.

¹⁷ À l'époque de l'analyse des coûts, 2008-2009 constituait l'année la plus récente pour laquelle des données sur les coûts du système de justice traditionnelle étaient disponibles. Les programmes participant à l'analyse des coûts ont donc dû fournir les données de coûts à partir de 2008-2009 à des fins d'uniformité.

- Les clients sont définis aux fins de la présente analyse comme des contrevenants renvoyés vers un programme financé par la SJA et qui y ont participé, indépendamment du fait qu'ils l'aient ou non complété.

À des fins de comparaison, les coûts du système de justice traditionnelle, par personne concernée, ont été estimés d'après les données des services de police et des tribunaux accessibles au public pour l'exercice 2008-2009. Les dépenses consacrées aux tribunaux (y compris aux poursuites) et à l'aide juridique ont été incluses dans les coûts de justice traditionnelle, mais les services de police et les coûts associés à l'exécution des peines, notamment ceux engagés par les établissements correctionnels, ont été exclus de l'analyse. Les définitions suivantes ont été utilisées pour l'estimation des coûts par client dans le système de justice traditionnelle :

- Les frais judiciaires étaient définis comme les dépenses totales des tribunaux traitées en 2002-2003, ajustées aux dollars de 2008 pour tenir compte de l'inflation et ajustées pour tenir compte de l'augmentation moyenne du temps écoulé et du nombre de comparutions par dossier entre 2002-2003 et 2008. Le nombre de dossiers était calculé comme le nombre total de causes civiles et pénales traitées par les tribunaux en 2002-2003. Le total des frais judiciaires par nombre total de dossiers a produit un coût estimatif d'environ 1 418 \$ par dossier en 2008^{18,19}.
- Le total des coûts des poursuites a été calculé comme le coût de poursuite moyen par dossier (en dehors de la Colombie-Britannique) en 2002-2003, ajusté aux dollars de 2008 pour tenir compte de l'inflation et ajustées pour tenir compte de l'augmentation moyenne du temps écoulé et du nombre de comparutions par dossier entre 2002-2003 et 2008. Par conséquent, le total des coûts de poursuite par dossier était estimé à 1 114 \$ en 2008²⁰.
- Les frais d'aide juridique étaient définis comme la somme de toutes les dépenses provinciales et territoriales des services d'aide juridique directe dans les secteurs du droit pénal et du droit civil en 2008-2009; ces coûts s'élevaient à 587 124 000 \$²¹.
- Le nombre de dossiers ayant bénéficié de l'aide juridique était calculé comme le nombre total de demandes d'aide juridique en matière civile et criminelle approuvées pour tous

¹⁸ 2002-2003 constituait l'exercice financier le plus récent pour lequel des données étaient disponibles à l'époque où l'analyse des coûts a été menée. À des fins de comparaison, les valeurs ont été converties aux dollars de 2008.

¹⁹ Justice Canada, *Les coûts de la criminalité au Canada*, 2008, p. 9.

²⁰ Justice Canada, *Les coûts de la criminalité au Canada*, 2008, p. 10.

²¹ Statistique Canada, *L'aide juridique au Canada : statistiques sur les ressources et le nombre de cas 2008-2009*, 2010, p. 21.

les plans d'aide juridique provinciaux et territoriaux, lesquels, en 2008-2009, étaient de 655 909²². Les coûts moyens d'aide juridique par dossier atteignaient par conséquent 895 \$ environ.

Dans toute la mesure du possible, seuls les coûts qui différaient entre les programmes de justice communautaire financés par la SJA et le système de justice traditionnelle ont été comparés. Les coûts des services de police étaient exclus de l'analyse du fait qu'ils sont généralement les mêmes, qu'un contrevenant soit renvoyé vers un programme de la SJA ou qu'il chemine dans le système de justice traditionnelle. Les coûts après détermination de la peine étaient exclus, du fait qu'aucune donnée sur les différences de la détermination de la peine entre les participants aux programmes de la SJA et les contrevenants dans le système de justice traditionnelle n'était disponible. En outre, la comparaison des résultats des participants aux programmes de la SJA par rapport aux contrevenants demeurés dans le système traditionnel général n'a pas été possible, compte tenu des différences sous-jacentes dans les caractéristiques entre les deux groupes.

La moyenne du coût moyen par participant aux 17 programmes financés par la SJA couverts par l'étude était de 3 149,71 \$, alors que la médiane était de 2 129,81 \$.

Les coûts par participant pour les programmes ayant fait l'objet de l'analyse variaient de 671,07 \$ à 11 428,57 \$ pour les programmes participant à l'analyse des coûts. Cet écart important pourrait être attribuable aux différences dans les programmes au niveau de la définition et du suivi des participants; les coûts peuvent par ailleurs se révéler plus élevés pour les programmes plus récents qui n'ont pas encore atteint leur pleine capacité de service aux clients. Sur les 17 programmes pour lesquels les données ont été analysées, les contributions financières du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et territoriales aux programmes de la SJA étaient à peu près égales²³.

Les coûts par participant dans le système de justice traditionnelle représentaient la somme des frais judiciaires, de poursuite et d'aide juridique par dossier, dont le total s'élevait à environ 3 472 \$ en 2008-2009. Ainsi, la SJA permet de générer des économies immédiates pour le système de justice traditionnelle à hauteur de 322,29 \$ environ, par participant au programme²⁴.

²² Statistique Canada, *L'aide juridique au Canada : statistiques sur les ressources et le nombre de cas 2008-2009*, 2010, p. 51.

²³ Sur les 17 programmes qui ont fourni des données pour l'analyse des coûts, la proportion moyenne de la contribution financière fédérale était de 51 %, alors que la contribution moyenne des administrations provinciales et territoriales représentait 49 % du budget total.

²⁴ 3 472,00 \$ - 3 149,71 \$ = 322,29 \$

En dépit de certaines contraintes méthodologiques dans l'analyse comparative des coûts, comme mentionnées à la section 3.6, il semblerait que les programmes de justice communautaire financés par la SJA constituent une solution de rechange rentable par rapport au système de justice traditionnelle. Cela se vérifie particulièrement si l'on tient compte des économies futures que généreront les programmes de la SJA pour le système de justice traditionnelle grâce à un taux de récidive réduit chez les participants à ces programmes. Étant donné que l'étude sur la récidive a constaté des taux de récidive inférieurs chez les participants à des programmes financés par la SJA, comparés au groupe témoin, les économies de coûts de la SJA par rapport à la justice traditionnelle s'étendent aux années suivant la participation aux programmes.

La valeur actuelle, en dollars de 2008, des économies de coûts à long terme (8 ans) associées à la SJA a été calculée selon le raisonnement que les différences entre les taux de récidive pour le groupe des participants et le groupe témoin, qui se traduisent par un nombre inférieur de participants au programme financé par la SJA impliqués plus tard dans le système de justice traditionnelle, diminuent ainsi le montant des dépenses des tribunaux à l'avenir. Afin d'estimer la valeur de ces économies, la réduction différentielle²⁵ du taux moyen de récidive entre les participants au programme et le groupe témoin a été calculée chaque année pendant huit ans à la suite de la participation au programme. Le tableau 7 présente ces réductions différentielles dans les taux de récidive. La réduction différentielle du taux de récidive chaque année peut ensuite être calculée comme économie moyenne pour le système de justice traditionnelle chaque année, au cours de la période de huit années concernée, pour chaque participant aux programmes financés par la SJA. Étant donné que l'étude sur la récidive a révélé que les participants aux programmes faisant l'objet de l'étude avaient 7,3 % moins de chance que les membres du groupe témoin de récidiver après un an, et que le coût moyen par dossier dans le système de justice traditionnelle était estimé à 3 472 \$, les économies par participant au programme en dollars de 2008, une année après la fin du programme, devraient être de :

$$3\,472 \$ \times 7,3 \% \sim 253 \$$$

Le tableau 7 ci-après présente les économies de coûts par participant aux programmes au cours de chacune des huit années suivant la participation.

²⁵ La réduction différentielle dans les taux de récidive au cours de la période calcule la réduction en pourcentage pour chaque année, plutôt que la reddition cumulative au fil du temps qui calcule la réduction totale de la récidive au cours de l'ensemble de la période.

Tableau 7 : Réduction cumulative des taux de récidive des participants à un programme de la SJA et économies de coût qui en résultent

Temps écoulé après avoir participé à un programme	Pourcentage cumulatif des récidivistes		Pourcentage différentiel des récidivistes	Économies pour le système de justice traditionnelle chaque année par participant au programme (dollars de 2008)
	Participants	Groupe témoin		
1 an	10,9	18,2	7,3	253
2 ans	17,6	28,5	3,6	125
3 ans	22,0	35,1	2,2	76
4 ans	24,8	39,1	1,1	38
5 ans	27,2	42,4	1,0	35
6 ans	28,7	44,5	0,6	21
7 ans	30,4	46,7	0,5	17
8 ans	32,0	48,8	0,5	17

Enfin, la valeur actuelle totale (en 2008) des huit années d'économies par participant a été calculée en utilisant les économies par participant par année²⁶ et le taux d'actualisation sociale réel accepté par le SCT pour l'analyse coûts-avantages à l'échelle fédérale de 8 % par année. La formule suivante a été appliquée pour le calcul de la valeur actuelle :

$$\sum_{i=0,08}^{n=8} \frac{\text{économies pour le système de justice traditionnelle par participant au programme}}{(1+i)^n}$$

Au moyen de cette formule, la valeur actuelle des économies par participant aux programmes financés par la SJA au cours des huit années qui ont suivi leur participation était de 485,85 \$, alors que les économies obtenues au cours de l'année de participation aux programmes étaient de 322,29 \$, pour une valeur actuelle totale d'économies de 808,14 \$.

Compte tenu du fait que les programmes financés par la SJA ont profité à des milliers de participants chaque année, ces réductions de coûts par participant devraient contribuer à des économies encore supérieures. À titre d'exemple, en 2010-2011, quelque 10 050 clients ont

²⁶ Les économies de coûts sont fondées sur les économies immédiates découlant du coût relativement faible des programmes financés par la SJA et les économies ultérieures découlant de la réduction de la récidive.

profité des programmes financés par la SJA²⁷. Si l'on assume que la valeur actuelle des réductions de coûts par participant pour le système de justice traditionnelle sur huit ans est de 808,14 \$, les économies totales pour une cohorte sur un an devraient être de :

$$808,14 \$ \times 10\,050 = 8\,121\,807 \$$$

Ce résultat révèle qu'en 2008-2009, environ 8 M\$ en économies de coûts actuelles et futures pour le système de justice traditionnelle ont été atteints grâce aux programmes financés par la SJA. Étant donné que les coûts des programmes financés par la SJA, le nombre de clients qui en ont profité et la réduction du taux de récidive chez les participants tendent à demeurer relativement stables au fil du temps, il est raisonnable d'anticiper que les économies futures générées chaque année seront comparables.

4.3.2. Rationalisation des exigences

Le projet des exigences nationales en matière de déclaration a été conçu pour mettre en œuvre un outil électronique de production des rapports axé précisément sur les exigences mentionnées dans le CGRR de la SJA de 2007. Cet outil a été spécialement conçu pour répondre aux besoins des organisations autochtones qui offrent les programmes de justice communautaire et des partenaires FPT qui les financent, et a pour intention de simplifier la saisie des données pour les programmes et d'améliorer l'uniformité et l'accessibilité de ces données. Cette rationalisation rendrait les programmes de justice communautaire plus efficaces en réduisant les différences des exigences de déclaration du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Un accord de principe a été atteint sur les indicateurs des clients pour la base de données nationale, et la DJA anticipe le pilotage du système national de collecte des données d'ici la fin de cet exercice.

Les résultats des entrevues révèlent que ce projet des exigences nationales en matière de déclaration est une « réalisation en cours », avec divers niveaux de confiance dans le projet. Certains intervenants clés interrogés ont indiqué que le système de données national était nécessaire et permettrait d'améliorer la responsabilisation, alors que d'autres se disaient préoccupés par le fait qu'il créerait un fardeau supplémentaire en matière de production de rapports pour les programmes de justice communautaire.

²⁷ Les données sur le nombre total de clients ayant participé aux programmes financés par la SJA n'étaient pas disponibles pour 2008-2009, mais nous avons assumé qu'elles étaient comparables au nombre de clients qui en ont profité en 2010-2011.

Certains intervenants ont souligné l'importance de réduire les exigences en matière de déclaration pour les programmes à faible risque, alors que d'autres ont mentionné la tenue à jour des dossiers des programmes comme importante pour appuyer la légitimité et l'efficacité des programmes. Un intervenant clé a suggéré que les exigences en matière de rapports de fin d'année soient réduites de sorte à atténuer le fardeau administratif, alors que le suivi continu des programmes devrait être augmenté tout au long de l'année.

4.3.3. Liens entre le groupe du DAPS et la DJA

Nombre des intervenants de la DJA et du groupe du DAPS se sont dits à l'aise pour poser des questions à l'autre groupe et ont qualifié leurs relations de satisfaisantes, alors que d'autres ont exprimé leur désir d'établir des liens plus forts. Établir la liaison entre les deux groupes de façon plus explicite permettrait d'augmenter les partenariats et d'améliorer l'efficacité.

Le manque de communication mentionné précédemment au niveau des activités du Groupe de travail sur la justice applicable aux Autochtones, présidé par le groupe du DAPS, s'est traduit par le fait que les employés de la DJA sont moins bien informés de certaines initiatives fédérales que les représentants provinciaux et territoriaux qui participent au sein de ce groupe de travail. Ce constat a été souligné par les principaux intervenants du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et territoriales.

Bien qu'aucun exemple particulier de duplication des tâches entre la DJA et le groupe du DAPS n'ait été mentionné, certains intervenants interrogés ont indiqué que ces tâches seraient réalisées de façon plus efficace si les employés étaient mieux informés des priorités et des besoins des deux groupes; autrement, ces tâches sont réalisées sans connaissance des attentes de l'autre groupe.

4.3.4. Autres observations liées à l'efficacité et à l'économie

La mise en œuvre de la Politique sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor a eu une incidence positive sur l'efficacité des programmes de justice communautaire et de la Direction

De nombreux intervenants ont mentionné que la souplesse accrue des programmes de justice communautaire, résultat d'une mise en œuvre efficace par la DJA de la Politique sur les paiements de transfert et d'évaluations basées sur les risques du programme, ont permis de

réduire les fardeaux administratifs de ces derniers, leur permettant de concentrer leurs efforts sur la prestation de leurs services et d'améliorer l'efficacité du programme.

Plusieurs intervenants clés ont indiqué que davantage de travaux pourraient être effectués par la DJA afin de mettre pleinement en œuvre l'annexe K de la Directive sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui précise des approches à adopter en matière de paiements de transfert aux bénéficiaires autochtones.

La mise en œuvre des ententes de financement pluriannuelles s'est révélée un succès

La mise en œuvre, dans la mesure du possible, des ententes de contribution pluriannuelles avec les provinces et les territoires était une recommandation de l'évaluation à mi-mandat de la SJA de 2010. Les principaux intervenants étaient unanimes dans leur description d'une amélioration appréciable dans ce domaine depuis 2008, et ont mentionné que les ententes de financement pluriannuelles en place avaient permis d'améliorer l'efficacité de la SJA.

Une communication et une coordination plus grandes avec les autres initiatives fédérales se rapportant à la justice applicable aux Autochtones permettraient d'améliorer l'efficacité

De nombreux intervenants ont déclaré qu'il leur semblait que les programmes se rapportant aux questions autochtones travaillaient en silos, contrairement aux valeurs autochtones. Une meilleure communication et le fait d'être mieux informé pourraient se traduire par une prestation de services plus holistique, qui se révélerait également plus efficace.

De nombreux intervenants ont mentionné le fait que les communications à l'échelle fédérale entre les groupes impliqués dans la justice applicable aux Autochtones étaient limitées. Une meilleure collaboration entre la DJA, le groupe du DAPS et les autres groupes fédéraux participant à la prestation de programmes de justice applicable aux Autochtones était perçue comme une possibilité d'améliorer l'efficacité de toutes les initiatives en matière de justice applicable aux Autochtones. Il a par ailleurs été suggéré de procéder à un examen visant à déterminer si les initiatives en matière de justice applicable aux Autochtones sont dispensées par les groupes les plus qualifiés pour le faire.

5. CONCLUSIONS

La présente section détaille les conclusions fondées sur les constatations associées à la pertinence et au rendement (efficacité, efficience et économie) de la SJA entre 2007-2008 et 2011-2012.

5.1 Pertinence

Les objectifs de la SJA concordent avec les priorités du ministère de la Justice et s'alignent sur le résultat stratégique du Ministère qui consiste à « créer un système de justice équitable, adapté et accessible qui reflète les valeurs canadiennes ». La SJA s'inscrit en conformité à ces objectifs dans la mesure où elle constitue une solution de rechange adaptée culturellement au système de justice traditionnelle. Selon le Rapport du ministère de la Justice du Canada sur les plans et les priorités de 2011-2012, la justice applicable aux Autochtones constitue l'une des cinq priorités fondamentales du Ministère. La SJA s'harmonise également particulièrement bien avec les priorités du gouvernement fédéral en ce sens qu'elle contribue à des collectivités plus sécuritaires et à la réduction de la criminalité en plus de la prévenir.

La SJA s'inscrit clairement en accord avec les rôles et responsabilités fédéraux du fait que le mandat politique pour lequel le ministre de la Justice est responsable prévoit une justice applicable aux Autochtones, alors que l'administration courante de la justice relève de la responsabilité des provinces et des territoires. La SJA est dispensée de façon cohérente avec cette division constitutionnelle des pouvoirs, compte tenu du fait que le gouvernement fédéral finance l'exécution des programmes de justice communautaire dans le domaine de la justice applicable aux Autochtones. La SJA est l'un des éléments de la réaction du gouvernement fédéral à la représentation disproportionnée des Autochtones, victimes et délinquants, dans le système de justice pénale. Comme en témoigne la surreprésentation persistante des Autochtones dans le système de justice, le besoin demeure de mettre en place des solutions de rechange au système de justice traditionnelle qui soient culturellement adaptées.

5.2 Efficacité

Efficacité du Fonds de renforcement des capacités

Des fonds de renforcement des capacités sont versés aux collectivités qui explorent la possibilité de lancer un programme de justice communautaire à l'avenir, satisfaisant le résultat escompté de la SJA qui consiste à « renforcer les capacités à mettre en œuvre les programmes de justice communautaire et les autres services de justice dans les collectivités ». Toutefois, le niveau fixe de financement de la SJA a empêché le lancement de nouveaux programmes financés par la SJA dans ces collectivités.

Les fonds prévus pour les rassemblements par l'entremise du Fonds de renforcement des capacités ont permis d'augmenter la capacité des programmes de justice communautaire à assurer des services efficaces en offrant des possibilités de formation, de réseautage et de soutien. Les sessions de dialogue qui se sont tenues en 2011 dans l'ensemble du pays entre les programmes de justice communautaire, la DJA et les partenaires provinciaux et territoriaux sont autant d'exemples de rassemblements concluants financés par le Fonds de renforcement des capacités.

L'utilisation des fonds de renforcement des capacités pour l'achat d'équipements de bureau et autres matériaux a été perçue comme un moyen efficace d'améliorer la capacité des programmes de justice communautaire, tout en s'accompagnant d'un minimum d'activités de production de rapports de la part tant des programmes que de la DJA.

L'absence d'un fonds de renforcement des capacités réservés, qui se traduit par des appels de propositions de projet tardifs et des niveaux irréguliers de financement d'une année sur l'autre, limite l'accès aux fonds pour les collectivités et les programmes qui manquent de ressources pour élaborer des propositions et compléter des projets sur des périodes trop courtes.

Chaque année, de nombreuses propositions de projet de renforcement des capacités sont refusées en raison du manque de fonds.

Efficacité des programmes de justice communautaire

La SJA a été décrite par tous les principaux intervenants comme essentielle aux programmes de justice communautaire en milieu autochtone; sans la SJA, ces programmes n'existeraient pas ou auraient des capacités réduites. Dans les deux cas, l'accès aux programmes de justice communautaire serait limité.

L'accès et la participation accrue aux programmes de justice communautaire sont renforcés par le caractère communautaire des programmes financés par la SJA, qui permet à ces programmes, parfois en collaboration avec d'autres organismes communautaires, de cibler des initiatives de sensibilisation sur les individus qui en ont le plus besoin dans les collectivités.

Des relations positives entre les employés des programmes financés par la SJA et les partenaires du système traditionnel ont été citées comme essentielles pour assurer un accès accru et une meilleure participation aux programmes de justice communautaire. Les principaux intervenants ont mentionné une augmentation des renvois à ces programmes au fil du temps, ce qui semble révélateur d'une confiance accrue de la part des partenaires traditionnels et une mesure de l'accès aux programmes de justice communautaire. Dans certains secteurs de compétence, les partenaires traditionnels ont demandé un élargissement des programmes de justice communautaire afin d'accepter un plus grand nombre de renvois, ce qui permettrait d'améliorer en plus l'accès et la participation aux programmes financés par la SJA.

Un niveau élevé de roulement du personnel des programmes de justice communautaire, en plus de l'épuisement professionnel, ont été cités comme des obstacles à l'efficacité des programmes. Les principaux intervenants ont mentionné cette difficulté comme le résultat de l'incapacité d'accorder des augmentations du coût de la vie et, dans certains cas, un salaire à plein temps, ainsi que le stress dont sont victimes les coordonnateurs de programme qui participent au cheminement de guérison d'un si grand nombre de participants.

La SJA a été jugée efficace dans l'atteinte de son résultat intermédiaire visant la participation accrue des collectivités autochtones à l'administration locale de la justice, sachant que le caractère communautaire des programmes financés par la SJA permettait aux collectivités autochtones d'adapter leurs programmes de sorte à combler leurs besoins particuliers. Ceci favorise par la suite un sentiment de propriété et de responsabilité pour les programmes de justice communautaire, et les employés des programmes ainsi que les bénévoles sont plus motivés et dévoués dans leurs collectivités. L'intégration des Aînés et d'autres organismes locaux au sein des programmes améliore encore l'administration locale de la justice et l'investissement des collectivités dans les programmes.

Il a été déterminé que la SJA s'était révélée efficace dans l'atteinte de son résultat intermédiaire visant l'illustration des valeurs culturelles autochtones pertinentes dans l'administration canadienne de la justice à l'échelle locale, lorsque les employés des programmes de justice communautaire avaient établi des relations positives avec leurs partenaires du système de justice traditionnelle. Cette réflexion des valeurs autochtones dans le système de justice canadien a été

mise en lumière par une adoption accrue des programmes et une participation croissante du personnel des programmes au sein des groupes de travail et des réunions provinciales liées aux politiques. Bien que plusieurs intervenants aient mentionné une réflexion croissante des valeurs autochtones dans la justice traditionnelle, ce phénomène est attribué à plusieurs facteurs, et non seulement à la SJA.

Dans une certaine mesure, il a été déterminé que les programmes de justice communautaire contribuaient à l'atteinte du résultat à long terme de la SJA concernant « des collectivités saines et sécuritaires ». Les programmes de justice communautaire utilisent des méthodes holistiques qui mettent en relation les contrevenants avec eux-mêmes, leur famille et la collectivité dans son ensemble. Par ailleurs, la perception de la plupart des intervenants était que les collectivités étaient plus sûres à la suite de la mise en place de programmes financés par la SJA. Quoi qu'il en soit, on a mentionné que certains facteurs influant sur la criminalité étaient au-delà du contrôle de ces programmes de justice communautaire, insinuant par là que leurs retombées étaient limitées.

Les données probantes permettant de valider le deuxième résultat à long terme de la SJA concernant « des taux de criminalité et d'incarcération moindres dans les collectivités dotées de programmes » ressortent dans les résultats de l'étude sur la récidive, qui ont démontré une grande différence entre les taux de récidive chez les participants des programmes subventionnés par la SJA et le groupe témoin.

Efficacité du groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones

Tous les intervenants ont mentionné que la structure du Groupe de travail FPT sur la SJA s'était améliorée au cours de la période couverte par l'évaluation, en particulier depuis l'évaluation à mi-mandat précédente. Comptent au nombre des améliorations des réunions régulières, des communications ouvertes, le partage de l'information et de documents à l'appui, ainsi que des relations améliorées entre la DJA et ses partenaires provinciaux et territoriaux.

La pleine participation des provinces et des territoires au Groupe de travail FPT sur la SJA a été mentionnée comme essentielle au succès de ce groupe. Il a été question du fait que les enjeux en matière de capacité pourraient constituer un obstacle à la participation de certains secteurs de compétence.

Efficacité de la Direction de la justice applicable aux Autochtones

Depuis 2008, la DJA a porté ses efforts sur la réduction des taux de roulement de son personnel interne, ainsi que sur l'amélioration de la formation et de la structure de la Direction de sorte que le personnel puisse assumer ses responsabilités de façon efficace.

La collaboration entre la DJA et le groupe du DAPS est essentielle à l'efficacité de la SJA. La DJA et les membres du personnel du DAPS qui collaborent étroitement ont mentionné qu'il n'y avait pas de duplication des tâches entre les deux groupes et que les communications étaient satisfaisantes. Toutefois, de nombreux intervenants clés ont regretté le manque de contacts avec le groupe du DAPS et le fait qu'ils n'avaient pas connaissance de ses initiatives. Il a été noté par ailleurs qu'il y avait un manque de communication entre les deux groupes au-delà de l'équipe de la politique de la DJA.

Les principaux intervenants du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et territoriales ont fait état d'un manque de représentation de la DJA au sein du Groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones et que cela constituait un obstacle à l'efficacité de la DJA du fait qu'ils n'étaient pas toujours au courant des nouveaux enjeux et autres initiatives du gouvernement fédéral.

5.3 Efficience et économie

Les résultats de l'analyse des coûts menée d'après les données 2008-2009 révèlent que le coût moyen par participant au programme de justice communautaire est inférieur au coût moyen lié à l'aiguillage d'un contrevenant vers des programmes relevant de la justice traditionnelle. Ceci s'avère particulièrement véridique si l'on tient compte des économies de coûts anticipées pour le système de justice avec la réduction des taux de récidive après la participation du contrevenant à un programme de justice communautaire. Ces constatations indiquent que la SJA est une solution de rechange rentable pour le système de justice traditionnelle.

Certains principaux intervenants ont mentionné que les activités entreprises par la DJA et le groupe du DAPS à l'appui de la SJA pourraient être menées de façon plus efficace si les employés de ces deux groupes étaient plus au courant des initiatives et des priorités de l'autre groupe; autrement, des travaux seraient réalisés sans tenir compte des attentes de l'un ou de l'autre.

La mise en œuvre par la DJA de la Politique sur les paiements de transfert du Secrétariat du Conseil du Trésor semble avoir amélioré l'efficacité et la rentabilité de la SJA en réduisant le fardeau administratif tant des programmes de justice communautaire que de la DJA elle-même. Il a par ailleurs été mentionné de façon unanime que la mise en œuvre des ententes de financement pluriannuelles avait elle aussi amélioré l'efficacité de la SJA.

6. RECOMMANDATIONS ET RÉPONSE DE LA DIRECTION

Enjeu n° 1 : Problèmes auxquels les intervenants en justice communautaire font face au travail

L'un des obstacles à l'efficacité des intervenants en justice communautaire qui a été mentionné par presque tous les informateurs clés, et corroboré par les résultats des études de cas, est le niveau élevé d'épuisement professionnel et de roulement chez le personnel. Ce problème touche surtout les programmes où il n'y a qu'un seul employé rémunéré, qui fait fonction de principal point d'accès aux programmes de justice et qui s'occupe de questions communautaires de nature délicate ou complexe. Les personnes interviewées ont mentionné l'importance que revêt la longévité de leurs intervenants en justice communautaire, étant donné que la période requise pour former des remplaçants par suite du roulement du personnel peut réduire l'efficacité des programmes.

Les informateurs clés ont indiqué que ce problème découlait de plusieurs facteurs. Ils ont expliqué que les intervenants en justice n'ont pas les possibilités d'apprentissage continu dont ils ont pourtant besoin en raison des questions nouvelles qui se posent dans les collectivités (quant à la nature des infractions commises, ou aux facteurs sous-jacents touchant les contrevenants) et en raison des forts taux de roulement du personnel. En outre, une formation relative au traumatisme transmis par personne interposée est jugée essentielle aux intervenants en justice communautaire qui participent au cheminement de guérison de leurs clients aux prises avec des situations stressantes et d'émotion intense. Bien que le Fonds de renforcement des capacités fournit des ressources en formation, il est conçu pour des projets ponctuels à court terme et ne sert pas à satisfaire à des besoins permanents.

Les informateurs clés ont également souligné que les fonds insuffisants au maintien en poste d'intervenants qualifiés en justice communautaire étaient un facteur qui contribuait aux taux de roulement et d'épuisement professionnel des intervenants en justice communautaire. Ces derniers ne bénéficient pas de majorations salariales régulières liées à la hausse du coût de la vie, et les intervenants d'expérience arrivent souvent à trouver un emploi mieux rémunéré en dehors des programmes de justice communautaire.

Recommandation n° 1 : Accroître l'accès des intervenants en justice communautaire à l'information, à des possibilités de réseautage et à la formation concernant des questions

établies et nouvelles qui sont considérées importantes pour les programmes de justice communautaire.

Réponse de la direction :

D'accord.

La DJA a élaboré une stratégie de communication dans le but d'affermir sa détermination à communiquer efficacement avec les partenaires provinciaux et territoriaux, les bénéficiaires de fonds et les autres intervenants. La Stratégie de communication, qui découle des conclusions de l'évaluation à mi-mandat, prévoit des améliorations en ce qui touche, notamment, une trousse en ligne d'information sur les ressources, des bulletins d'information électroniques et des forums interactifs de la SJA, dans le but de favoriser l'établissement de réseaux, la mise en commun de renseignements et le renforcement des capacités.

En collaboration avec nos partenaires provinciaux et territoriaux et avec les intervenants en justice communautaire, la SJA s'emploiera également à dresser l'inventaire des possibilités de diriger les fonds affectés au renforcement des capacités vers le soutien à la formation, à l'échange du savoir et à l'apprentissage afin que les intervenants en justice communautaire soient mieux outillés pour intervenir en regard à ces questions.

Enjeu n° 2 : Problèmes entourant les demandes de fonds de renforcement des capacités

Lors des exercices précédents, c'est vers la fin de l'automne qu'était lancé l'appel de propositions de projet de renforcement des capacités. Une fois que des propositions sont approuvées, les collectivités ne disposent généralement que de deux à trois mois pour réaliser les projets avant que l'exercice ne prenne fin. L'appel tardif de propositions et les courts délais d'exécution des projets limitent les types de propositions de projet de renforcement des capacités qui peuvent être approuvées, surtout que les informateurs clés ont fait savoir que de nombreux programmes n'ont pas les ressources voulues pour préparer des propositions de projet de renforcement des capacités et mettre en œuvre ces projets au moment même d'établir leurs rapports de fin d'exercice.

L'un des résultats involontaires de ce processus d'appel de propositions du Fonds de renforcement des capacités est qu'il peut favoriser les collectivités dont les capacités sont déjà relativement grandes, puisqu'elles peuvent être plus susceptibles de préparer des propositions et d'exécuter des projets dans les délais impartis. Compte tenu du temps limité entre l'appel de propositions et l'échéance des demandes, certaines personnes interrogées ont mentionné que les

programmes qui ont le plus besoin d'un financement n'ont tout simplement pas les ressources pour présenter une demande.

De plus, le manque de financement réservé empêche la DJA d'annoncer les fonds destinés aux projets de renforcement des capacités, ce que les représentants provinciaux et territoriaux considèrent comme la principale raison pour laquelle les collectivités et les programmes de justice communautaire ne sont pas en mesure de prévoir le financement de projets ou de s'y préparer.

Recommandation n° 2 : Créer des procédures et des systèmes prévoyant que le Fonds de renforcement des capacités soient annoncés plus tôt dans l'exercice, et mettre au point des outils devant aider les programmes à présenter une demande de fonds de renforcement des capacités.

Réponse de la direction :

D'accord.

L'établissement anticipée des fonds disponibles a permis à la DJA de lancer l'appel de propositions de 2011-2012 pour le Fonds de renforcement des capacités dès le 6 septembre afin d'accorder aux demandeurs plus de temps pour présenter leur proposition.

La DJA a également révisé et mis à jour le formulaire de demande de financement du Fonds de renforcement des capacités, le guide de notation et le guide de sélection des coordonnateurs régionaux, en plus de mettre au point d'autres outils destinés à aider les éventuels demandeurs de fonds à présenter une proposition pour des fonds de renforcement des capacités. Au total, neuf nouveaux outils ont été créés aux fins de l'appel de propositions de 2011-2012; tous sont accessibles, en français et en anglais, sur le site Web du ministère de la Justice.

Enjeu n° 3 : Problèmes associés aux initiatives FPT en matière de justice applicable aux Autochtones

Un aspect à améliorer qu'ont fréquemment mentionné les informateurs clés concerne le manque de participation de la DJA au Groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones que préside le groupe du DAPS. Plusieurs répondants ont fait remarquer que, bien souvent, les employés de la DJA ne sont pas au courant des activités réalisées par ce groupe de travail. Cette situation peut nuire à leur capacité de mettre en œuvre la SJA de la manière la plus efficace et

efficace possible, surtout que la DJA est responsable de l'administration et de la politique opérationnelle de la SJA.

De nombreux répondants ont mentionné que les communications à l'échelle fédérale entre les groupes œuvrant dans le domaine de la justice applicable aux Autochtones étaient limitées. Une meilleure collaboration entre la DJA, le groupe du DAPS et les autres groupes fédéraux participant à la prestation de programmes de justice applicable aux Autochtones était perçue comme une possibilité d'améliorer l'efficacité de toutes les initiatives en matière de justice applicable aux Autochtones.

Recommandation n° 3 : Améliorer la communication et la collaboration entre diverses initiatives fédérales en matière de justice applicable aux Autochtones, ainsi que la communication des questions et des initiatives nouvelles dans le domaine de la justice applicable aux Autochtones.

Réponse de la direction :

D'accord.

Les représentants du ministère de la Justice s'emploient à améliorer les pratiques internes en vue d'accroître la coordination et la collaboration en ce qui touche les programmes et les projets axés sur la justice applicable aux Autochtones. Par exemple, les représentants de la SJA, du Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones, du Programme d'aide aux victimes et du Programme de justice réparatrice prennent part aux travaux du groupe de travail FPT pertinent dans le but d'assurer la cohérence des messages communiqués par le Ministère et de l'information diffusée au sujet de chaque programme.

Les représentants fédéraux s'emploient également à assurer la complémentarité des programmes de justice applicable aux Autochtones et à cerner des possibilités de financement conjoint. Ainsi, il arrive couramment que des programmes de formation soient cofinancés par le Fonds de renforcement des capacités de la SJA et le Fonds d'aide aux victimes. Il arrive aussi que les conseillers parajudiciaires et les intervenants en justice communautaire reçoivent une formation conjointe.

Par ailleurs, les représentants fédéraux se concertent afin d'offrir un guichet unique pour la présentation des demandes de financement de projets, comme cela a été le cas pour les propositions en matière de violence faite aux femmes autochtones. Dans ce dernier cas, un

groupe de travail spécial avait été constitué afin de coordonner et d'accélérer le plus possible le traitement des propositions et le versement des fonds.

Enjeu n° 4 : Problèmes liés à la participation au Groupe de travail FPT sur la SJA

Le Groupe de travail FPT sur la SJA sert de tribune d'orientation pour la surveillance continue des enjeux intergouvernementaux entourant la SJA. Il est considéré comme une tribune importante où les membres peuvent échanger des renseignements, se faire part des pratiques exemplaires, discuter ensemble de diverses questions relatives à la SJA, et resserrer les liens entre la DJA et ses partenaires provinciaux et territoriaux.

Les informateurs clés ont signalé que certains secteurs de compétence participent plus activement que d'autres au Groupe de travail FPT sur la SJA, peut-être en raison des lourdes charges de travail des représentants provinciaux et territoriaux. Comme la pleine participation des provinces et des territoires est jugée essentielle au succès du Groupe de travail FPT sur la SJA, il importe d'assurer la participation de tous les partenaires provinciaux et territoriaux. Voici des façons suggérées d'améliorer les taux de participation : veiller à ce qu'il y ait un remplaçant pour chaque représentant provincial ou territorial qui doit s'absenter; fixer un an d'avance les dates des réunions du Groupe de travail FPT sur la SJA; demander aux coordonnateurs régionaux de rappeler à leurs homologues provinciaux et territoriaux les dates des réunions à venir du Groupe de travail.

En outre, certains informateurs clés ont indiqué que la transition entre les représentants serait plus aisée si les nouveaux partenaires provinciaux et territoriaux disposaient de ressources d'information sur la SJA et sur la structure et le fonctionnement de la DJA.

Recommandation n° 4 : Continuer de rehausser la participation provinciale et territoriale au Groupe de travail FPT sur la SJA et de veiller à ce que les nouveaux représentants disposent des renseignements requis et comprennent les voies de communication et les ressources d'information dont ils disposent au sujet de la SJA.

Réponse de la direction :

D'accord.

La participation des provinces et territoires est essentielle à l'avancement des discussions relatives au partage des frais de la SJA; par conséquent, des efforts ont été déployés afin d'aider les partenaires provinciaux et territoriaux à assister régulièrement aux réunions. La DJA a pris

l'habitude de fixer la date des téléconférences deux mois à l'avance et a aussi invité les représentants substitués des provinces et des territoires à y prendre part.

Enjeu n° 5 : Problèmes de coordination entre la DJA et le groupe du DAPS

Une meilleure collaboration entre la DJA et le groupe du DAPS est essentielle à la réalisation des résultats escomptés de la SJA, puisque ces deux groupes travaillent ensemble à appuyer la Stratégie. Parmi les obstacles à la communication mentionnés par les informateurs clés, il y a la structure hiérarchique qui sépare la DJA et le groupe du DAPS dans différentes directions du Ministère, ainsi que les niveaux élevés de roulement du personnel dans les deux groupes. Certains répondants ont fait état d'un manque de communication entre les deux groupes au-delà de l'équipe des politiques de la DJA : par exemple, alors qu'un membre du personnel régional de la DJA a indiqué que le groupe du DAPS était accessible et répondait aux questions lorsqu'un contact était établi, d'autres ont dit ne pas communiquer avec le groupe du DAPS.

Les membres du personnel de la DJA qui collaborent étroitement avec le groupe du DAPS ont mentionné le peu de recoupement entre les tâches des deux groupes, du fait que le groupe du DAPS travaille à des questions stratégiques de haut niveau en matière de justice applicable aux Autochtones, alors que la DJA s'emploie à administrer la SJA et la politique opérationnelle. Toutefois, certains répondants fédéraux n'avaient pas connaissance de ces distinctions et étaient incapables de décrire les initiatives entreprises par le groupe du DAPS au cours de la période d'évaluation. Bien qu'aucun exemple particulier de recoupement entre les tâches de la DJA et du groupe du DAPS n'ait été mentionné, certains informateurs clés ont indiqué que le travail pourrait être accompli de façon plus efficace si les employés étaient mieux informés des priorités et des besoins des deux groupes.

Mieux renseigner les employés de la DJA et du groupe du DAPS sur les rôles, les responsabilités et les tâches des deux groupes permettrait de réaliser des gains d'efficacité; rendre plus explicites les liens entre les deux groupes pourrait accroître les partenariats et la collaboration entre le personnel.

Recommandation n° 5 : Préciser les rôles et les responsabilités de la DJA et du groupe du DAPS et élaborer une stratégie de communication entre le groupe du DAPS et le personnel régional et de programme de la DJA afin de mieux intégrer les fonctions de programme et de politique de la SJA, en mettant l'accent sur l'efficacité et l'efficacité.

Réponse de la direction :

D'accord.

Lors des discussions préliminaires sur le renouvellement de la SJA, l'équipe responsable des politiques a reconnu la nécessité d'accroître la collaboration entre la DJA et le groupe du DAPS. Par conséquent, depuis deux ans, l'équipe des politiques de la DJA et le groupe du DAPS se rencontrent désormais chaque semaine pour échanger de l'information et discuter d'enjeux stratégiques.

À la même époque, il a aussi été décidé que le directeur de la DJA et le conseiller principal du groupe du DAPS se rencontreraient régulièrement pour améliorer la communication et l'échange d'information au sujet des activités se rapportant au renouvellement. Cela a permis au personnel de la SJA de se tenir au courant des questions susceptibles de la toucher.

Dans le but de mieux faire comprendre au personnel du programme et des régions son rôle, ses responsabilités et son mandat, le groupe du DAPS a été invité à participer aux réunions bimensuelles du personnel de la DJA. Ceci permettra au groupe du DAPS de tenir l'ensemble du personnel de la Direction au courant de l'évolution des groupes de travail dont il est membre et des activités pertinentes d'ordre stratégique applicables à la SJA.

La DJA a également invité le groupe du DAPS à participer à ses réunions annuelles en personne. Ces réunions incluent les membres du personnel de la RCN et des bureaux régionaux. Ces rencontres permettront d'améliorer l'échange d'information entre le groupe du DAPS et un grand nombre d'employés de la Direction, et permettra d'expliquer comment cette relation fonctionne dans la pratique, par exemple la façon dont nous avons collaboré au renouvellement de la SJA.

Enjeu n° 6 : Problèmes de communication au sujet du rendement

De nombreux répondants ont signalé que, bien que la SJA constitue un moyen efficace d'intervention dans les collectivités, ses résultats n'étaient pas communiqués au-delà des partenaires de la Stratégie. Plusieurs répondants ont indiqué qu'il devrait être prioritaire pour la DJA de communiquer le succès des programmes de justice communautaire aux dirigeants autochtones, aux autres ministères fédéraux et au grand public. Une plus grande communication des retombées de la SJA permettrait peut-être de mieux faire connaître la Stratégie aux personnes et aux collectivités autochtones, ainsi qu'à d'autres groupes communautaires dont les partenariats au niveau des programmes sont importants pour l'efficacité des programmes de justice communautaire.

Certains répondants ont suggéré de collaborer avec la Direction des communications du ministère de la Justice à promouvoir les avantages de la SJA. Il convient de souligner que la DJA élabore à l'heure actuelle un document rapportant les « expériences réussies » en vue de communiquer l'efficacité des programmes de justice communautaire à un public plus vaste.

Recommandation n° 6 : Chercher des occasions d'améliorer la communication des retombées de la SJA à un public plus vaste.

Réponse de la direction :

D'accord.

La DJA a su profiter des occasions de faire connaître les effets de la SJA aux autres groupes de travail FPT ainsi qu'aux autres groupes de travail du gouvernement fédéral, dont le Comité fédéral pour la justice et la sécurité dans les collectivités autochtones, la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes Autochtones, et le Comité de gestion de l'information sur les Autochtones, dont font partie les organismes autochtones nationaux.

Afin de faire la promotion de la Stratégie, la SJA a créé une banque des cas de réussite recensés par le personnel des régions, en partenariat avec les collectivités.

ANNEXE A :
**Évaluation de l'incidence de la Stratégie en matière de justice
applicable aux Autochtones sur le taux de récidive**

La présente annexe fournit un résumé condensé et non technique de l'étude de l'incidence de la SJA sur le taux de récidive.

Contexte

Le ministère de la Justice du Canada a mené en 2000 une évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones²⁸, comportant une analyse statistique préliminaire de l'incidence de la Stratégie sur les taux de récidive pour cinq programmes communautaires. Cette étude a été étendue en 2006²⁹, alors que la même analyse statistique était menée par rapport aux données fournies par neuf programmes financés par la SJA (dont quatre faisaient déjà partie de l'étude de 2000). Ces études étaient fondées sur une comparaison des taux de récidive des délinquants autochtones qui avaient participé à l'un des programmes sélectionnés par rapport à un groupe témoin de contrevenants qui étaient renvoyés à un programme, mais qui n'avaient pas participé. En dépit de résultats généralement positifs dans les deux études, ces derniers doivent néanmoins être interprétés avec prudence, compte tenu de leur généralisabilité limitée, de l'adoption d'une approche quasi-expérimentale et de l'absence d'un véritable groupe témoin.

L'étude actuelle s'inspire des deux précédentes et prévoit en outre d'inclure davantage de programmes, dans un plus grand nombre de provinces et de territoires, et d'augmenter la taille du groupe de participants. L'étude actuelle a élargi la taille de l'échantillon de 4 246 à 5 141 individus; la taille du groupe de participants de 3 361 à 4 570 individus; et le nombre de programmes communautaires financés par la SJA représentés dans l'analyse, de 9 à 25.

Méthodologie

La présente étude compare la probabilité de récidive chez les personnes ayant participé à des programmes de la SJA, du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2007, à celle des personnes qu'on avait renvoyées à un tel programme au cours de la même période, mais qui n'y ont pas participé. L'objet était d'établir l'incidence des programmes de la SJA sur la probabilité de récidive pour les participants à ces programmes.

La méthode élaborée pour la présente étude était fondée sur le principe visant à reproduire et à étendre l'approche quasi-expérimentale adoptée lors des deux premières études sur la récidive, en 2000 et 2006. Cependant, le nombre de programmes participant à l'étude a été largement augmenté : de neuf programmes au cours de l'étude 2006, à 25. Sept des neuf programmes qui avaient participé à l'étude de 2006 ont consenti à poursuivre leur participation et ont

²⁸ Justice Canada, *Évaluation finale, Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones*, octobre 2000.

²⁹ Justice Canada, *Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive*, juillet 2006.

communiqué des données actualisées sur les individus qui leur ont été renvoyés; étaient notamment concernés quatre des cinq programmes qui avaient participé à la première étude, menée en 2000.

Nous avons employé l'analyse de survie à titre d'approche statistique pour modéliser la probabilité de la récidive. Il s'agit d'une méthode idéalement adaptée à la modélisation des événements et du moment lorsqu'ils se produisent, notamment lorsque l'événement (la récidive) n'a pas pris place pour tous les membres de l'échantillon avant la fin de la période d'observation (on parle alors de données « censurées à droite »). En outre, en raison d'un certain nombre de variables intermédiaires dont il convenait de tenir compte, il était nécessaire d'utiliser une analyse de régression afin d'isoler l'incidence de la participation à un programme. Le modèle de régression employé dans ces cas est celui du modèle des risques proportionnels de Cox, auquel on avait déjà recouru dans les études sur la récidive de 2006 et 2000³⁰.

Les données sur les antécédents criminels des adultes et des adolescents³¹ ont été obtenues auprès du Centre d'information de la police canadienne (CIPC), par l'entremise de la GRC.

Les contrevenants qui ont participé à un programme de la SJA, indépendamment du fait qu'ils l'aient ou non mené à son terme, sont désignés dans le présent document « participants à un programme ». Les contrevenants qui ont été renvoyés à un programme de la SJA, mais qui n'y ont pas participé sont désignés « membres du groupe témoin ». Le comportement criminel est quant à lui défini en termes d'actes criminels ayant entraîné une condamnation (ou une déclaration de culpabilité dans le cas des adolescents)³².

Aux fins de l'étude, la récidive est définie comme une condamnation pénale prononcée après que le délinquant ait suivi un programme. Le CIPC dispose de tous les renseignements sur l'inculpation, mais en restreignant la définition de la récidive aux condamnations prononcées, on est assuré que l'infraction a bel et bien été commise. Au moyen de la date d'échéance du programme comme point de référence, on a été en mesure de recenser les condamnations qui ont

³⁰ L'avantage de recourir au modèle de Cox tient à ce qu'il permet à la fois d'analyser les variables intermédiaires (les « covariables ») et de fournir une estimation quantitative de l'incidence de chaque covariable sur la probabilité de récidive. Les modèles des moindres carrés ordinaires ou la régression logistique ne conviennent pas dans le cas de censures à droite des données. Un autre groupe de modèles comprend le modèle de durée de survie accélérée (AFT), mais dans ce groupe, les modèles sont moins souples et souvent perçus comme moins robustes que le modèle de Cox.

³¹ Conformément à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, les renseignements ont été communiqués après avoir obtenu l'autorisation du tribunal (délinquants de moins de 18 ans).

³² Dans le présent rapport, « condamnation » désigne la condamnation en vertu du *Code criminel* ou la « déclaration de culpabilité » en vertu de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*.

été prononcées soit avant le début d'un programme, soit après sa clôture³³. Dans la droite ligne des pratiques antérieures, les infractions relatives à l'administration de la justice (notamment la violation des conditions de probation, le défaut de comparution, etc.) ont été exclues des antécédents individuels d'infraction. Il a été argumenté que ces types d'infractions ne sont pas des infractions sous-jacentes et pourraient ne pas présenter le même niveau de gravité que les autres types d'infractions.

Conformément à l'approche adoptée pour les études de 2000 et 2006, une infraction perpétrée pendant la participation au programme n'était pas considérée comme une condamnation après le programme; généralement, le CIPC date l'infraction en utilisant la date à laquelle elle est réputée avoir été commise et, dans certains cas, des incertitudes apparaissent autour de la date à laquelle ces infractions ont été effectivement commises. Des préposés à l'encodage ont vérifié manuellement si les infractions commises à l'époque de la participation à un programme tombaient dans la catégorie antérieure ou postérieure à un programme.

Aux fins de l'analyse, la période de temps écoulée entre la clôture d'un programme et la condamnation ou, si tel n'est pas le cas, entre la clôture du programme et la fin de la période d'observation (31 décembre 2010), a fait l'objet d'une modélisation statistique. Ce temps écoulé a fait l'objet d'une modélisation statistique à titre de fonction de l'âge, du sexe, et du nombre de condamnations avant le programme (les variables intermédiaires) et la participation, ou non-participation à un programme de la SJA. L'échantillon a été analysé dans son ensemble aux fins du présent rapport, bien que nous ayons également mené des analyses à l'échelle provinciale et des programmes, lorsque l'échantillon était suffisamment important.

Contraintes méthodologiques

La participation à la présente étude se faisait de façon volontaire; par conséquent, les 25 programmes disposés à participer ne peuvent pas être considérés de façon aléatoire pour la sélection, du fait qu'ils ont convenu de participer, contrairement à de nombreux autres qui ont décliné cette offre. En outre, seuls les programmes des provinces et des territoires dont les représentants avaient signé une entente formelle avec le ministère de la Justice à l'appui de cette étude étaient invités à participer.

Le concept quasi-expérimental utilisé dans le cadre de cette étude ne permettait pas l'utilisation d'un groupe témoin aléatoire d'individus n'ayant pas participé à un programme, et il ne permettait pas non plus de sélectionner de façon aléatoire les individus qui avaient participé à un programme. Il est à prévoir que les deux groupes affichent des écarts de caractéristiques, vu les

³³ Dans les cas où les responsables de programme ne disposaient que de la date de début du programme, on a supposé que celui-ci avait pris fin trois mois plus tard.

raisons de leur participation ou de leur non-participation à un programme. Par exemple, l'exclusion d'un programme pourrait avoir été le résultat des circonstances de l'infraction, des antécédents criminels ou des questions d'attitude. Une simple comparaison de l'expérience de la récidive chez les participants à un programme avec les non-participants risquerait d'entraîner des erreurs d'interprétation dans de telles circonstances, étant donné qu'il est possible que les caractéristiques qui font que les contrevenants participent aux programmes de justice communautaire financés par la SJA les prédisposent également à des taux de récidive inférieurs, comparés aux contrevenants qui ont été renvoyés dans ces programmes, mais qui n'y ont pas participé.

Ce concept quasi-expérimental laisse ouverte la probabilité d'une partialité lors de la sélection, dans les résultats obtenus. Le fait que le groupe témoin consiste en renvois dans ce programme de contrevenants qui finalement n'y ont pas participé, augmente la probabilité d'une partialité lors de la sélection, dans l'analyse. L'étude des différences dans les caractéristiques entre les deux groupes révèle certaines différences significatives statistiquement, bien que pas nécessairement dans la direction attendue (par exemple, les membres du groupe témoin tendent à être légèrement plus âgés, mais comptent relativement moins de condamnations antérieures pour certains types d'infractions).

Ce problème a été atténué dans une certaine mesure grâce à l'utilisation de l'analyse de régression qui tenait compte de ces différences, mais la capacité pour ce faire était freinée par des limites au niveau des données disponibles au sujet des individus qui composaient l'échantillon. Nous étions contraints de ne prendre en compte et de ne vérifier que l'âge des individus, leur sexe et leur casier judiciaire. Ceci nous a permis de tenir compte dans l'analyse des écarts sous-jacents relativement aux caractéristiques des délinquants qui viennent corroborer les comportements criminels (mais qui n'en sont pas à l'origine); de cette façon, les taux de récidive chez les participants aux programmes comme chez les non-participants ont été comparés de sorte à isoler toute incidence cumulative attribuable au programme lui-même.

Constatations

Les participants et les membres du groupe témoin avaient certaines caractéristiques en commun, mais affichaient aussi des différences importantes. Ainsi, les membres du groupe témoin tendaient à avoir moins de condamnations antérieures et à être légèrement plus âgés³⁴. Ces différences sont présentées dans le tableau 8.

³⁴ Ces différences s'expliquent peut-être par de la partialité lors de la sélection (c'est-à-dire que les caractéristiques d'un délinquant peuvent influencer sur l'acceptation à un programme de la SJA ou la décision d'en suivre un ou encore le refus d'y participer).

Tableau 8 : Caractéristiques des contrevenants dans l'étude sur la récidive de la SJA

	Participants à un programme (n = 4 570)	Groupe témoin (n = 571)	Échantillon total (N = 5 141)
Nombre de déclarations antérieures de culpabilité (%)			
<i>Drogue</i>	94,9	96,5	95,1
0	4,9	3,3	4,7
1 à 5	0,2	0,2	0,2
6 ou plus	0,09	0,06	0,09
Moyenne			
<i>Avec violence</i>	81,5	82,3	81,6
0	15,1	15,8	15,2
1 à 5	3,4	1,9	3,2
6 ou plus	0,65	0,45	0,63
Moyenne			
<i>Sans violence</i>	74,5	70,7	74,1
0	18,0	20,5	18,3
1 à 5	7,5	8,8	7,7
6 ou plus	1,40	1,53	1,41
Moyenne			
Année d'achèvement du programme (%)			
1997-1999	12,0	17,3	12,6
2000-2003	33,7	39,2	34,3
2004-2007	48,0	40,5	47,2
2008-2010	6,3	3,0	6,0
Âge à l'achèvement du programme (%)³⁵			
Moins de 17 ans	12,6	0,2	11,2
18 à 24 ans	42,2	51,8	43,2
25 à 34 ans	22,0	25,2	22,3
35 à 44 ans	14,1	14,2	14,1
45 ans et plus	9,2	8,6	9,1
Moyenne	27	28	27
Sexe (%)			
Homme	58,0	56,2	57,8
Femme	42,0	43,8	42,2
Province (%)			
Nouveau-Brunswick	3,4	0,0	3,0
Nouvelle-Écosse	1,0	0,0	0,9
Ontario	28,0	0,0	24,9
Saskatchewan	64,8	100,0	67,8
Colombie-Britannique	3,9	0,0	3,4

³⁵ Pour le groupe témoin, l'âge et l'achèvement du programme au cours des trois mois suivant le renvoi au programme.

Quatre covariables ont été prises en compte dans l'analyse de survie : la participation à un programme financé par la SJA, le nombre de condamnations antérieures, le sexe (homme, femme) et l'âge. Les résultats de l'analyse de régression pour l'analyse à l'échelle nationale sont présentés dans le tableau 9. Ces résultats montrent que le modèle global était statistiquement significatif, ce qui permet de conclure que l'ensemble des covariables (participation à un programme de la SJA, âge, sexe et nombre de condamnations antérieures) est significativement corrélé à la probabilité de récidive dans le temps.

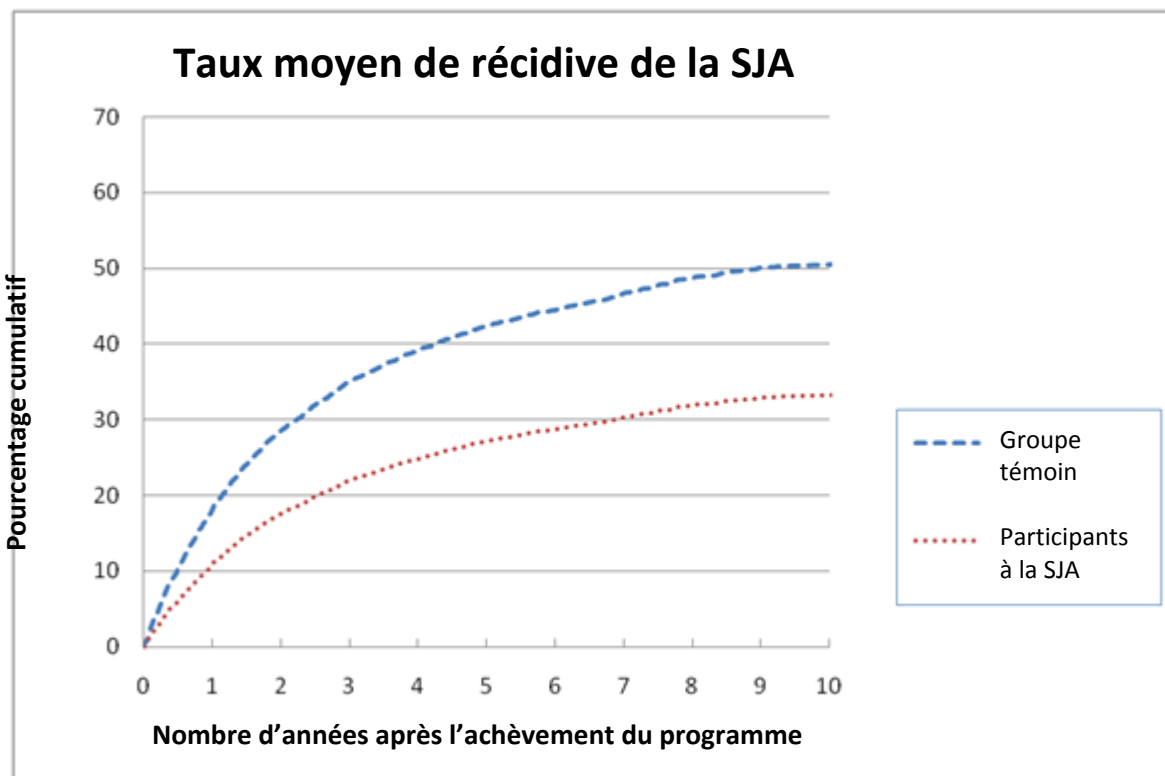
Tableau 9 : Modèle de régression de Cox – Résultats à l'échelle nationale (N = 5 141)

Variable	Estimation du coefficient	Erreur-type	Chi-carré	Valeur P	Ratio de risque (e^{β})
Participation à la SJA (comparaison : 0 ; programme : 1)	- 0,553	0,068	66,18	< 0 ,0001	0,57
Sexe (Femme : 0; Homme : 1)	0,275	0,053	27,23	< 0,0001	1,32
Âge (années)	- 0,031	0,003	123,08	< 0 ,0001	0,97
Condamnations antérieures – drogues (nombre)	0,019	0,043	0,19	0,6634	1,02
Condamnations antérieures – Avec violence (nombre)	0,088	0,009	85,86	< 0 ,0001	1,09
Condamnations antérieures – Sans violence (nombre)	0,041	0,005	73,84	< 0 ,0001	1,04
Nombre de récidivistes : 1 635 Nombre de non-récidivistes (« censure à droite ») : 3 506 Test séquentiel de Wald sur l'importance du modèle : 620,8 ($p < 0,0001$) Degrés de liberté : 6					

Ces résultats semblent indiquer que la probabilité de récidive dans le temps est corrélée à chaque covariable, toutes les autres covariables étant constantes par ailleurs. Plus remarquablement, aux fins de la présente étude, la participation à un programme de la SJA était significativement corrélée à une plus faible probabilité de récidive³⁶.

³⁶ Le ratio de risque est interprété comme étant l'écart procentuel, pour chaque changement unitaire de la covariable, applicable à la probabilité de récidive.

Dans le modèle de Cox, la variable de censure est la récidive (non-récidive, récidive), et la variable dépendante est le temps écoulé entre l'achèvement de la participation d'un participant à un programme et la perpétration d'une nouvelle infraction ou la fin de l'étape de la collecte de données. Les résultats présentés dans le graphique 2 et le tableau 10 illustrent le pourcentage cumulé des contrevenants qui ont récidivé pendant la période d'observation, par participation aux programmes (l'analyse qui a produit ces résultats tenait compte des différences d'âge, de sexe, et du nombre de condamnations antérieures entre le groupe de participants et le groupe témoin) :



Graphique 2 : Taux moyen de récidive de la SJA

Tableau 10 : Taux moyen de récidive de la SJA

Temps écoulé après avoir participé à un programme	Pourcentage cumulatif des récidivistes	
	Participants	Groupe témoin
1 an	10,9	18,2
2 ans	17,6	28,5
3 ans	22,0	35,1
4 ans	24,8	39,1
5 ans	27,2	42,4
6 ans	28,7	44,5
7 ans	30,4	46,7
8 ans	32,0	48,8

Nota : Les taux de récidive sont calculés en fonction du modèle des risques proportionnels et sont fondés sur les caractéristiques moyennes de l'échantillon national :

- nombre de déclarations antérieures de culpabilité – drogue (moyenne = 0,09)
- nombre de déclarations antérieures de culpabilité – avec violence (moyenne = 0,63)
- nombre de déclarations antérieures de culpabilité – sans violence (moyenne = 1,41)
- âge (moyenne = 27 ans)
- équilibre entre hommes et femmes (0,58)

Les taux de récidive se sont révélés nettement inférieurs pour les personnes ayant suivi un programme:

- Après un an, 18,2 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparés à 10,9 % des participants aux programmes de la SJA.
- Après quatre ans, 39,1 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparés à seulement 24,8 % des participants aux programmes de la SJA.
- Après huit ans, 48,8 % des membres du groupe témoin avaient récidivé, comparés à 32,0 % des participants aux programmes de la SJA.

Bien qu'il convienne d'interpréter ces résultats avec prudence, compte tenu des limites méthodologiques décrites dans la section 3.5, ceux-ci révèlent néanmoins que les programmes financés par la SJA correspondent aux résultats prévus à long terme en matière de réduction de la criminalité. Ces conclusions s'alignent sur les résultats des études sur la récidive menées en 2000 et 2006. Les différences entre la probabilité de récidive pour les participants aux programmes de la SJA et les non-participants sont particulièrement prononcées pendant les années qui suivent immédiatement les programmes, mais les effets cumulatifs, même après huit ans, demeurent.

Conclusions

Un résultat escompté de la SJA est que la Stratégie contribue à la réduction des taux de victimisation, de criminalité et d’incarcération parmi les Autochtones participant à des programmes financés par la SJA. Un indicateur permettant de mesurer l’efficacité de la SJA par rapport à cet objectif concerne le taux de criminalité et celui de récidive des contrevenants qui participent aux programmes de justice communautaire financés par la SJA. L’un des objectifs de la SJA est de réduire le taux de récidive chez les contrevenants qui ont participé à des programmes communautaires financés par la SJA.

Les analyses présentées dans le présent rapport ont été menées en vue d’évaluer s’il est possible d’établir un lien mesurable entre la participation à un programme de justice communautaire et la probabilité de récidive. Dans l’ensemble, les constatations étayaient avec force l’hypothèse d’un tel lien. Plus remarquablement, à l’échelle nationale, provinciale et des programmes, les contrevenants qui avaient été dirigés vers un programme de la SJA, mais n’y avaient pas participé, avaient plus de chance de récidiver, comparés aux délinquants qui ont participé à un programme de la SJA. En outre, il est logique de déduire de ce résultat que le taux d’incarcération a fléchi dans une même proportion, quoique cet élément n’ait pas été mesuré dans le cadre de cette étude.

ANNEXE B :
Guide d'entrevue

**Évaluation sommative de la
Stratégie de la justice applicable aux Autochtones**

Inventaire des questions d’entrevue

Nous vous remercions de participer à l’évaluation de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones (SJA). Dans le cadre de l’évaluation de l’impact de la SJA, nous aimerions connaître votre point de vue au sujet de la pertinence et du rendement de la SJA. Votre contribution au processus d’évaluation nous est d’une grande utilité.

La présente entrevue durera environ 45 minutes, selon vos fonctions à l’égard de la SJA. Toutes les conclusions seront présentées sous forme agrégée, et vos réponses seront traitées de manière confidentielle par la Division de l’évaluation du ministère de la Justice.

A) COORDONNÉES

Nom du répondant	
Numéro de téléphone	
Poste ou organisme	
Date de l’entrevue	

**B) PARTICIPATION À LA STRATÉGIE EN MATIÈRE DE JUSTICE
APPLICABLE AUX AUTOCHTONES**

1. Quel est votre rôle en ce qui a trait à la SJA? _____

C) RENDEMENT

C1 : Subventions et contributions

(Passez à C2 si vous n'œuvrez pas dans ce groupe d'activités)

L'objet de cette section est d'établir la mesure dans laquelle le Fonds pour les programmes de justice communautaire et le Fonds de renforcement des capacités contribuent à l'atteinte des résultats escomptés de la SJA.

1. Comment le financement fourni par le biais du Fonds de renforcement des capacités a-t-il permis de renforcer la capacité des collectivités à mettre en œuvre des programmes de justice communautaire ainsi que d'autres services de justice dans les collectivités? __

Veillez donner des exemples concrets. _____

- 2a. Quels aspects du Fonds de renforcement des capacités sont particulièrement positifs?

- 2b. Quelles difficultés sont liées à l'administration du Fonds de renforcement des capacités? _____

- 2c. Quels aspects du Fonds de renforcement des capacités pourraient être améliorés? ____

Comment ces aspects pourraient-ils être améliorés? _____

3. Dans quelle mesure le financement alloué dans le cadre du Fonds pour les programmes de justice communautaire a-t-il permis d'obtenir les résultats suivants :

3a. Accès accru et meilleure participation aux programmes de justice communautaire et à d'autres services de justice communautaire adaptés aux besoins des Autochtones? _____

Veillez donner des exemples concrets. _____

3b. Intervention accrue des collectivités autochtones dans l'administration locale de la justice? _____

Veillez donner des exemples concrets. _____

3c. Intégration des valeurs culturelles des Autochtones au système de justice canadien? _____

Veillez donner des exemples concrets. _____

4a. Quels aspects du Fonds pour les programmes de justice communautaire sont particulièrement positifs? _____

4b. Quelles ont été les difficultés liées à l'administration du Fonds pour les programmes de justice communautaire? _____

4c. Quels aspects du Fonds pour les programmes de justice communautaire pourraient être améliorés? _____

Comment ces aspects pourraient-ils être améliorés? _____

C2 : Direction de la justice applicable aux Autochtones

(Passez à C3 si vous n'œuvrez pas dans ce groupe d'activités)

1. Quelles activités importantes ont été réalisées par la Direction de la justice applicable aux Autochtones (DJA) au cours des cinq dernières années? _____

2. Quelles ont été les principales difficultés en ce qui a trait à la réalisation des activités de la DJA? _____

3. Quelles activités de la DJA sont particulièrement concluantes? _____

4. Quelles activités de la DJA pourraient être améliorées? _____

4a. Comment pourraient-elles être améliorées? _____

5. Les activités de la DJA ont-elles eu des résultats imprévus ou des effets involontaires (positifs ou négatifs)? _____

6. Selon vous, la DJA dispose-t-elle des ressources appropriées pour favoriser l'atteinte des résultats escomptés de la SJA (renforcement des capacités des collectivités à mettre en œuvre des programmes de justice communautaire et d'autres services de justice dans la collectivité; accès et participation aux programmes de justice communautaire et autres services de la collectivité adaptés aux besoins des Autochtones; participation accrue des collectivités à l'administration locale de la justice; meilleure intégration des valeurs culturelles autochtones dans l'administration de la justice canadienne; contribution à la réduction des taux de criminalité et d'incarcération dans les collectivités dotées de programmes de la SJA, et à des collectivités autochtones plus sécuritaires et plus saines lorsque des programmes de la SJA sont en place)?

Oui Non Ne sait pas

6a. Si la réponse est non, veuillez expliquer. _____

C3 : Groupe Droit des Autochtones et politiques stratégiques

(Passez à C4 si vous n'œuvrez pas dans ce groupe d'activités)

1. Quelles importantes initiatives (activités, présentations, communications, etc.) le groupe du Droit des Autochtones et politiques stratégiques (DAPS) a-t-il réalisées pour appuyer la SJA ces cinq dernières années? _____

1a. Lesquelles de ces initiatives du groupe du DAPS sont particulièrement concluantes? _____

2. **Quelles initiatives du groupe du DAPS pourraient être améliorées?** _____

2a. **Comment pourraient-elles être améliorées?** _____

3. **A-t-on observé des résultats ou des incidences imprévus (positifs ou négatifs) associés au rôle politique du groupe du DAPS?** _____

4. **Les communications et la coordination entre la DJA et le groupe du DAPS suffisent-elles à appuyer l'atteinte des résultats escomptés de la SJA (renforcement des capacités des collectivités à mettre en œuvre des programmes de justice communautaire et d'autres services de justice dans la collectivité; accès et participation aux programmes de justice communautaire et autres services de la collectivité adaptés aux besoins des Autochtones; participation accrue des collectivités à l'administration locale de la justice; meilleure intégration des valeurs culturelles autochtones dans l'administration de la justice canadienne; contribution à la réduction des taux de criminalité et d'incarcération dans les collectivités dotées de programmes de la SJA, et à des collectivités autochtones plus sécuritaires et plus saines lorsque des programmes de la SJA sont en place)?**

Oui Non Ne sait pas

4a. **Veillez expliquer.** _____

C4 : Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur la SJA

(Passez à D si vous n'œuvrez pas dans ce groupe d'activités)

1. Quels aspects du Groupe de travail FPT sur la SJA sont particulièrement positifs? _

2. Quels aspects du Groupe de travail FPT sur la SJA pourraient être améliorés? _____

2a. Comment ces aspects pourraient-ils être améliorés? _____

3. Le Groupe de travail FPT sur la SJA ou ses activités ont-ils eu des résultats imprévus ou des effets involontaires (positifs ou négatifs)? Si oui, quels étaient-ils? _____

D) EFFICACITÉ ET ASPECTS ÉCONOMIQUES DE LA SJA

1. À votre avis, est-ce que le niveau de financement alloué dans le cadre du Fonds pour les programmes de justice communautaire suffit pour appuyer l'atteinte du principal objectif de la SJA, soit une intervention accrue des collectivités autochtones dans l'administration locale de la justice, afin de réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération dans les populations autochtones des collectivités où sont mis en œuvre les programmes de la SJA?

Oui Non Ne sait pas

1a. Si la réponse est non, veuillez expliquer. _____

2. À votre avis, est-ce que le niveau de financement alloué dans le cadre du Fonds de renforcement des capacités suffit pour appuyer l'atteinte du principal objectif de la SJA, soit une intervention accrue des collectivités autochtones dans l'administration locale de la justice, afin de réduire les taux de victimisation, de criminalité et d'incarcération dans les populations autochtones des collectivités où sont mis en œuvre les programmes de la SJA?

Oui Non Ne sait pas

2a. Si la réponse est non, veuillez expliquer. _____

3. Est-ce que les activités de la DJA et du groupe du DAPS appuient l'atteinte des résultats escomptés de la SJA de façon complémentaire, ou observe-t-on une duplication des activités des deux groupes? Veuillez expliquer. _____

4. Certains aspects de la SJA pourraient-ils être mis en œuvre de façon plus efficace? Si oui, veuillez expliquer. _____

E) AUTRES

1. Dans quelle mesure les recommandations suivantes, formulées lors de la dernière évaluation à mi-mandat, pourraient-elles être appliquées?
- Conclusion d'ententes de financement pluriannuelles _____

 - Adoption d'une stratégie de communication _____

 - Établissement d'une base de données nationale sur les programmes _____

- **Clarification des critères d'évaluation et de sélection utilisés pour le Fonds de renforcement des capacités** _____

- **Accueil d'un nombre suffisant de coordonnateurs régionaux et création d'une équipe stable** _____

2. **Avez-vous des commentaires à ajouter au sujet de la SJA?** _____

MERCI DE VOTRE PARTICIPATION

ANNEXE C :
Méthodologie appliquée aux séances de groupe des études de cas

1. Prière d'ouverture/mot de bienvenue

Les représentants locaux de la SJA et le représentant de l'équipe DC/JRI souhaiteront la bienvenue aux participants et leur fourniront des renseignements de base à propos du projet d'étude de cas. Le formulaire de consentement sera vérifié et tous les participants devront tout d'abord le signer. On leur présentera ensuite le processus des séances de groupe.

2. Outil d'évaluation Waawiyeyaa

L'outil d'évaluation Waawiyeyaa leur sera ensuite présenté. Il y aura des dépliants, du papier et des crayons, des exemples d'histoires, des questions pour chaque personne, ainsi que des magnétophones numériques. Les organisateurs expliqueront le processus. Les participants prendront connaissance d'un DVD expliquant l'outil d'évaluation. Les questions de la séance seront posées et les questions pré-affichées seront indiquées au tableau à feuilles volantes. Les participants commenceront à consigner leur histoire et l'animateur se promènera dans la pièce pour offrir de l'aide (notamment pour mettre l'histoire sur papier, pour écouter l'histoire racontée de vive voix, pour encourager d'autres personnes à faire un dessin illustrant leur expérience dans le cadre du programme). Les questions abordées dans le cadre de l'outil d'évaluation Waawiyeyaa sont les suivantes :

1. Veuillez nous raconter votre histoire telle que vous vous la remémorez, en remontant à l'époque précédant votre participation au programme et au moment où votre histoire a commencé, et décrivez la situation de crise ou le défi qui vous a amené à participer au programme. Pensez à votre état d'esprit, à vos émotions, à votre état physique et de quelle façon le programme vous a aidé à établir un meilleur équilibre dans votre vie en répondant à vos besoins spirituels, émotionnels, psychologiques et physiques.
2. Si vous êtes un membre de la famille, nous aimerions que vous nous racontiez votre vie avant que la personne participe au programme, décrivez votre état d'esprit, vos émotions et votre état physique puis expliquez-nous l'influence du programme sur votre état d'esprit et votre état physique et psychologique par suite de la participation d'un membre de votre famille (et peut-être également par votre participation au programme).
3. Si vous avez participé au programme, indiquez-nous de quelle façon le programme a aidé les membres de votre famille, soit en vous accompagnant, soit par suite de votre participation au programme.

3. Pause

4. Séance de groupe autour des symboles emblématiques

Les séances de groupe encourageront une participation active grâce à un processus comportant trois étapes.

Étape 1 : Séance de remue-méninges (15 minutes)

Les participants recevront un document renfermant les six questions et l'animateur lira ces six questions à haute voix. Les participants auront cinq à dix minutes pour échanger leurs idées à propos de chacun des sujets. À cette étape, on encouragera les participants à commenter au moins deux des six questions sur des feuillets autoadhésifs.

Étape 2 : Circulation dans la pièce (10 minutes)

Les six questions de la séance de groupe sont inscrites sur un feuillet autoadhésif distinct et ces feuillets sont apposés autour de la pièce.

- (1) Les participants sont invités à se promener dans la pièce et à « coller » leurs réponses aux questions affichées.
- (2) Les participants sont invités à lire les réponses des autres participants et à cocher les commentaires ou les mots clés qui s'appliquent à leur situation personnelle. Si le groupe est suffisamment gros, ce niveau de quantification sera effectué à main levée, au cours de l'étape « vérification et clarification ».
- (3) Au cours de cette étape, l'animateur se promène dans la pièce pour venir en aide aux participants et pour inscrire leurs réponses sur les feuillets autoadhésifs et les apposer au besoin, pour écouter un participant qui voudrait raconter son histoire de vive voix, pour prendre des notes ou pour encourager d'autres personnes à faire un dessin, ou pour indiquer de quelle façon le programme leur a été utile.

Étape 3 : Vérification et clarification (60 minutes)

Tous les participants participent à la troisième étape, qui sera menée par l'animateur. L'animateur organisera de façon thématique les commentaires et les réponses. La discussion sera centrée sur des détails supplémentaires et des précisions concernant les commentaires des participants à chaque question, de façon à déterminer s'il y a un consensus relativement à un thème (signalé couramment). L'animateur pose des questions d'approfondissement pour déterminer :

- Si la réussite ou les problèmes sont associés à des soins de santé traditionnels ou non;
- Si l'expérience positive ou négative est attribuable à des problèmes d'accès ou s'il s'agit d'une perception quant à la qualité ou à la pertinence des soins.

5. Prendre rendez-vous avec ceux qui préfèrent une entrevue en tête-à-tête

6. Mot de la fin

ANNEXE D :
**Enquête en ligne auprès des représentants des services de police
et de la Couronne**

Introduction

La présente enquête en ligne est administrée pour le compte de la Division de l'évaluation du ministère de la Justice par Malatest & Associates, cabinet spécialisé de recherche, dans le cadre de l'évaluation de la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones (SJA). La SJA appuie les programmes à frais partagés qui sont élaborés et gérés en partenariat avec les collectivités autochtones, les provinces et les territoires. Il y a quatre genres de programmes que les collectivités autochtones peuvent élaborer et offrir dans le cadre de la SJA, soit : des programmes de déjudiciarisation ou mesures de rechange, la détermination des peines par la collectivité, des programmes de médiation et des programmes de justice offerts par les tribunaux et de justice communautaire.

La présente enquête est une composante de l'évaluation, qui inclut d'autres activités de recherche pour nous aider à mieux comprendre le niveau de sensibilisation du système de justice pénale quant aux programmes de justice communautaire et dans quelle mesure ils répondent aux besoins des collectivités autochtones. De façon générale, l'étude explore l'efficacité de la SJA.

Votre participation est volontaire, mais elle est importante car elle nous aidera à évaluer l'efficacité des programmes de justice communautaire. Les renseignements que vous nous fournirez seront utilisés exclusivement aux fins de l'évaluation. Les répondants ne seront pas identifiés et aucun commentaire ne sera attribué à une personne en particulier dans le rapport d'évaluation.

Nous apprécions votre contribution et nous vous remercions à l'avance de votre participation.

Il vous faudra environ 15 minutes pour répondre aux questionnaires.

Veillez indiquer si vous êtes policier ou procureur de la Couronne provinciale.

- Policier
- Procureur de la Couronne provinciale

1. Dans quelle province/territoire exercez-vous?

- Alberta
- Colombie-Britannique
- Manitoba
- Nouveau-Brunswick
- Terre-Neuve-et-Labrador
- Territoires du Nord-Ouest
- Nouvelle-Écosse
- Nunavut
- Ontario
- Île-du-Prince-Édouard
- Québec
- Saskatchewan
- Yukon

2. Veuillez indiquer les communautés que vous avez desservies depuis 2007.

3. Avez-vous connaissance de programmes de justice applicable aux Autochtones, de mesures de déjudiciarisation/mesures de rechange, de sanctions communautaires, de médiation et de programmes de justice dans les tribunaux ou les communautés dispensés dans les collectivités que vous servez?

4. a) Est-ce que vous aiguillez des personnes vers l'un des programmes choisis en réponse à la question 3?

- Oui, souvent
- Oui, parfois
- Oui, rarement
- Jamais

b) De façon générale, dans quels cas aiguillez-vous (ou non) des contrevenants autochtones vers des programmes de justice communautaire?

5. a) Avez-vous déjà participé à l'un des programmes de justice applicable aux Autochtones offerts dans les collectivités que vous desservez, notamment des conseils de détermination de la peine, des événements/cérémonies spéciaux ou des ateliers de sensibilisation de la collectivité?

- Oui, souvent
- Oui, parfois
- Oui, rarement
- Jamais [passez à la question 5c]

b) Si oui, quels programmes?

c) Si la réponse est jamais, pourquoi n'avez-vous jamais participé à de tels programmes?

6. À votre connaissance, dans quelle mesure les programmes communautaires de justice applicable aux Autochtones touchent les contrevenants autochtones sur votre territoire?

- Dans une grande mesure
- Dans une certaine mesure
- Pas du tout
- Ne sait pas

7. De façon générale, que pourrait-on faire pour que les programmes de justice communautaire applicables aux Autochtones soient plus pertinents pour les contrevenants et les collectivités autochtones?

8. a) A-t-on toujours besoin (de manière continue) de programmes de justice applicable aux Autochtones sur votre territoire?

- Dans une grande mesure
- Dans une certaine mesure
- Pas du tout
- Ne sait pas

b) Veuillez expliquer votre réponse :

9. Avez-vous des commentaires additionnels à ajouter?

Merci d'avoir pris le temps de participer.

ANNEXE E :
Références

Bureau de l'enquêteur correctionnel, *De bonnes intentions... des résultats décevants : Rapport d'étape sur les services correctionnels fédéraux pour Autochtones*, 2010.

Délibérations du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, Fascicule 13 - Témoignages du 20 octobre 2010.

Fonds de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones : Contributions, modalités.

Justice Canada, *Évaluation à mi-mandat de la Stratégie de la justice applicable aux Autochtones, rapport final*, octobre 2010.

Justice Canada, *Évaluation de l'incidence de la stratégie de justice applicable aux Autochtones sur le taux de récidive*, juillet 2006.

Justice Canada, *Évaluation finale, Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones*, octobre 2000.

Justice Canada, *Les coûts de la criminalité au Canada*, 2008.

Justice Canada, *Pouvoir discrétionnaire de la police à l'égard des jeunes contrevenants*, 2003.

Justice Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2007-2008.

Justice Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2009-2010.

Justice Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2010-2011.

Justice Canada, *Rapport sur les plans et les priorités*, 2011-2012.

Justice Canada, *Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones – Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats*, 2007.

Justice Canada, Communiqué de presse, *Le ministre de la Justice annonce l'octroi de 40 millions de dollars supplémentaires à l'appui de la justice autochtone traditionnelle*, 18 août 2008.

Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, *Profil des délinquants autochtones incarcérés dans un pénitencier fédéral ou purgeant leur peine dans la collectivité*, 2009.

Service correctionnel du Canada, *FORUM - Recherche sur l'actualité correctionnelle*, 14(3), 2009.

Statistique Canada, *L'aide juridique au Canada : statistiques sur les ressources et le nombre de cas, 2008-2009*, 2010.

Statistique Canada, *La victimisation avec violence chez les Autochtones dans les provinces canadiennes*, 2009, 11 mars 2011.

Statistique Canada, *La victimisation criminelle au Canada, 2009*, Juristat, été 2010.

Statistique Canada, Le Quotidien, *Les Autochtones comme victimes et auteurs de crimes*, 6 juin 2006.

Statistique Canada, *Les services communautaires et le placement sous garde des jeunes au Canada, 2008-2009*, Juristat 30(1), printemps 2010.

Statistique Canada, *L'incarcération des Autochtones dans les services correctionnels pour adultes*, Juristat 29(3), juillet 2009.

Statistique Canada, *Services correctionnels pour adultes au Canada, 2008-2009*, Juristat, automne 2010.