

Un Canada sécuritaire et résilient



Rapport final

Évaluation 2009-2010 du Programme pilote de financement des projets d'infrastructure de sécurité pour les collectivités à risque

Direction générale de l'évaluation

Le 15 juin 2010



Table des matières

Résumé.....	i
1. Introduction.....	1
2. Profil	1
2.1 Contexte	1
2.2 Objectifs du programme	2
2.3 Intervenants et bénéficiaires	2
2.4 Ressources.....	3
2.5 Théorie de programme.....	3
3 Orientation de l'évaluation	5
3.1 Objectifs de l'évaluation	5
3.2 Enjeux d'évaluation	5
3.3 Approche.....	6
4. Constatations.....	6
4.1 Pertinence.....	6
4.1.1 Une proportion importante de crimes haineux sont commis contre des biens ...	6
4.1.2 Le soutien aux collectivités et aux victimes est une priorité gouvernementale..	9
4.2 Rendement	11
4.2.1 Les premiers commentaires nous indiquent que les objectifs sont en voie d'être atteints	11
4.2.2 Les activités de promotion ont porté fruit.....	12
4.2.3 Mise en œuvre d'un processus de demande efficace	13
4.2.4 Nombre croissant de demandes approuvées	14
4.2.5 Leçons retenues.....	16
5.0 Conclusions.....	16
Pertinence.....	16
Rendement	18
6.0 Recommandations.....	18
7.0 Réponse de la direction et plan d'action	19

Résumé

L'évaluation favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens, en aidant le gouvernement du Canada à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans les programmes. De plus, l'évaluation aide les administrateurs généraux à gérer en fonction des résultats, en indiquant si leurs programmes donnent les résultats escomptés à un coût abordable, et elle appuie l'amélioration des politiques et des programmes en aidant à cerner les leçons apprises et les pratiques exemplaires.

Points examinés

Le Programme pilote de financement des projets d'infrastructure de sécurité pour les collectivités à risque (PPFPIS) consiste en un programme pilote de 3 millions de dollars sur trois ans, qui offre des fonds de contrepartie pouvant atteindre 100 000 dollars à l'intention d'organisations sans but lucratif liées à une collectivité vulnérable aux crimes motivés par la haine. Les projets faisant partie du PPFPIS, dont les activités de programmes sont clairement indiquées pour chaque exercice financier, peuvent se dérouler sur plusieurs années et obtenir un financement maximal de 100 000 dollars chacun. Le PPFPIS offre un soutien pour des projets restreints d'installation ou d'amélioration des infrastructures de sécurité dans les établissements admissibles suivants : les établissements d'enseignement reconnus par les provinces, les lieux de cultes, et les centres communautaires. Les organisations privées ou publiques à but lucratif ne sont pas admissibles. Seules les collectivités qui ont manifestement été victimes de crimes motivés par la haine par le passé sont admissibles.

Le programme pilote est conçu pour répondre à un manque de financement. Afin d'éviter les doublons de fonds, une organisation sera admissible au financement du PPFPIS seulement si elle n'a pas obtenu des fonds similaires d'un gouvernement provincial ou d'une administration municipale dans le cadre du projet en question. L'aide gouvernementale totale ne peut dépasser 50 % des coûts des projets admissibles, jusqu'à concurrence de 100 000 dollars.

Importance

Le PPFPIS est un programme pertinent, car il permet de mettre de l'avant les objectifs de prévention du crime du gouvernement du Canada et de répondre directement au mandat du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Ce programme permet de venir en aide aux collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine.

Constatations

Au cours des dernières années, le programme pilote nous a permis d'apprendre qu'un nombre important de Canadiens sont soucieux d'obtenir une protection contre les crimes haineux. Le nombre de demandes reçues au cours des premières années prouve aussi la pertinence du programme.

Grâce à l'aide fournie aux collectivités pour des projets restreints d'amélioration de l'infrastructure de sécurité, Sécurité publique Canada peut répondre à son mandat général visant à assurer la sécurité de la population canadienne, et tout particulièrement, celle des Canadiens vulnérables aux crimes motivés par la haine.

Si le programme dépasse l'étape de l'essai, il sera alors possible d'examiner son efficacité à atteindre les résultats escomptés. Essentiellement, le programme visait à contribuer à la sécurité publique et à assurer un meilleur sentiment de sécurité dans les collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine.

Dans l'ensemble, les prestataires ont indiqué en grande majorité que les membres de leur collectivité se sentaient davantage en sécurité qu'auparavant. Très peu d'incidents relatifs à des crimes motivés par la haine ont eu lieu, une fois la sécurité améliorée. Les prestataires ont aussi indiqué que les améliorations à la sécurité ont permis de faire diminuer la gravité des incidents.

Au cours des deux premières années du programme pilote (la première année n'était pas complète), les fonds attribués aux projets retenus n'ont pas dépassé l'allocation budgétaire du programme. Toutefois, à mesure que le programme se faisait connaître, le nombre de demandes admissibles et de fonds réclamés relatifs à ces demandes a dépassé l'engagement de 3 millions de dollars pour le programme pilote. Comme les budgets sont bien entendu limités, il sera nécessaire de mettre en place de nouvelles procédures et capacités visant à classer les projets proposés (plutôt que des critères « satisfaisants » ou « non satisfaisants ») pour la répartition des fonds disponibles.

Recommandation

Si le Programme est officialisé, et en tenant compte des principaux résultats et conclusions du présent rapport, la Direction générale de l'Évaluation recommande que la sous-ministre adjointe du Secteur des politiques stratégiques veille à ce que le Programme de financement des projets d'infrastructure de sécurité :

Élabore un processus permettant de classer les demandes de façon à ce que les responsables puissent accorder les ressources en priorité aux projets répondant le mieux aux critères du programme. La collecte et l'analyse des renseignements suivants sont recommandées :

- une note donnée en ce qui concerne l'urgence et les risques relatifs à la prestation d'infrastructure de sécurité;
- le lieu où se sont déroulés les crimes haineux prouvant la nécessité d'améliorer la sécurité d'un emplacement. Une échelle de notation tenant compte de la proximité géographique des crimes avec l'emplacement nécessitant une sécurité accrue permettrait de mieux évaluer les projets.

1. Introduction

Le présent document consiste en l'Évaluation 2009-2010 du Programme pilote de financement des projets d'infrastructure de sécurité pour les collectivités à risque (PPFPIS). Elle fournit aux Canadiens, aux parlementaires, aux ministres, aux organismes centraux et au sous-ministre de Sécurité publique Canada une appréciation neutre et fondée sur des éléments probants de l'optimisation des ressources (c.-à-d. de la pertinence et du rendement) de ce programme du gouvernement fédéral.

2. Profil

2.1 Contexte

Entrepris en juillet 2007, le PPFPIS prendra fin le 30 septembre 2010. Plus de 3 millions de dollars ont été investis dans ce programme pilote. Celui-ci fournit des fonds de contrepartie pouvant atteindre 100 000 dollars à l'intention d'organisations sans but lucratif liées à une collectivité vulnérable aux crimes motivés par la haine. Les projets faisant partie du PPFPIS, dont les activités de programmes sont clairement indiquées pour chaque exercice financier, peuvent se dérouler sur plusieurs années et obtenir un financement maximal de 100 000 dollars chacun. Le PPFPIS offre un soutien pour des projets restreints d'installation ou d'amélioration des infrastructures de sécurité dans les établissements admissibles suivants : les établissements d'enseignement reconnus par les provinces, les lieux de cultes, et les centres communautaires. Les organisations privées ou publiques à but lucratif ne sont pas admissibles. Seules les collectivités qui ont manifestement été victimes de crimes motivés par la haine par le passé sont admissibles.

Le programme pilote a été conçu pour répondre à un manque de financement. Afin d'éviter les dédoublements de fonds, une organisation sera admissible au financement du PPFPIS seulement si elle n'a pas obtenu des fonds similaires d'un gouvernement provincial ou d'une administration municipale dans le cadre du projet en question. L'aide gouvernementale totale ne peut dépasser 50 % des coûts des projets admissibles, jusqu'à concurrence de 100 000 dollars.

Les dépenses admissibles comprennent :

- les coûts de construction mineurs liés au projet (honoraires d'entrepreneur, main-d'œuvre, location d'équipement, frais d'installation);
- des évaluations de sécurité (honoraires relatifs aux rapports et aux consultations), à concurrence de 25 % du coût total du projet;
- les coûts de l'équipement et du matériel de sécurité, comme des systèmes d'alarme, des télévisions et des moniteurs en circuit fermé, des clôtures, des barrières, des bornes de protection, des systèmes d'éclairage, des pellicules de sécurité pour les fenêtres, des systèmes d'interphones internes et publics, ainsi que de l'équipement radiotéléphonique et d'inspection;

- les coûts de formation liés à l'utilisation du nouvel équipement de sécurité.

Ces coûts doivent être jugés nécessaires à la réalisation des objectifs d'un projet admissible.

Les dépenses suivantes ne sont pas admissibles dans la cadre du PPFPIIS :

- les coûts d'immobilisations, comme l'achat de terrains ou de véhicules, et la construction de nouveaux bâtiments;
- l'accueil;
- les dépenses de fonctionnement courantes ou celles de base concernant le projet, y compris l'entretien;
- les déplacements;
- tout bénéfice, que l'on définit comme un excédent des revenus sur les dépenses.

Il s'agit d'un programme pilote; celui-ci vise à tester les paramètres du programme, y compris son processus de demande, ses critères servant à déterminer l'admissibilité, et sa pertinence.

2.2 Objectifs du programme

Le PPFPIIS dispose de trois objectifs de programme :

- améliorer la sécurité matérielle des établissements admissibles au financement;
- assurer un meilleur sentiment de sécurité au sein des collectivités à risque;
- mieux comprendre les liens entre les mesures de sécurité et la prévention des crimes motivés par la haine.

Les deux premiers objectifs seront atteints grâce à une meilleure promotion du programme et de son utilité. Quant au troisième objectif, il pourra être réalisé au moyen des leçons tirées à partir du processus d'examen des demandes, de la surveillance, et de l'évaluation des projets terminés; cet objectif s'exprime par une amélioration de la prestation du programme et du renforcement des capacités du personnel du programme.

Ainsi, ces objectifs devraient permettre d'améliorer la sécurité dans les collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine. De façon générale, la société canadienne deviendra plus sécuritaire (un Canada sécuritaire).

2.3 Intervenants et bénéficiaires

Le PPFPIIS vise à améliorer la sécurité des structures matérielles d'organisations à but non lucratif liées à une collectivité qui a manifestement été victime de crimes motivés par la haine par le passé. Les structures matérielles acceptées comprennent les lieux de cultes et les établissements d'enseignement reconnus par les provinces – dont les écoles élémentaires et secondaires, et les centres de la petite enfance – et les centres communautaires. La population canadienne dans son ensemble tire profit de ce

programme, même s'il est destiné de prime abord à des groupes précis, car il permet, d'une part, d'éviter des dommages collatéraux et, d'autre part, de contribuer au mieux-être des Canadiens touchés par ce problème. Ainsi, la société canadienne s'en trouve plus sécuritaire.

La Division de l'engagement des citoyens, qui fait partie de la Direction générale des affaires intergouvernementales et de l'engagement des citoyens au sein du Secteur des politiques stratégiques de Sécurité publique Canada, s'occupe du PPFPIIS à l'échelle nationale. La Division de l'engagement des citoyens a fait appel à des partenaires, dont les services de police (les unités des crimes haineux, tout particulièrement) et des groupes d'encadrement, pour mieux comprendre la situation dans les collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine et mieux faire connaître le PPFPIIS dans ces collectivités.

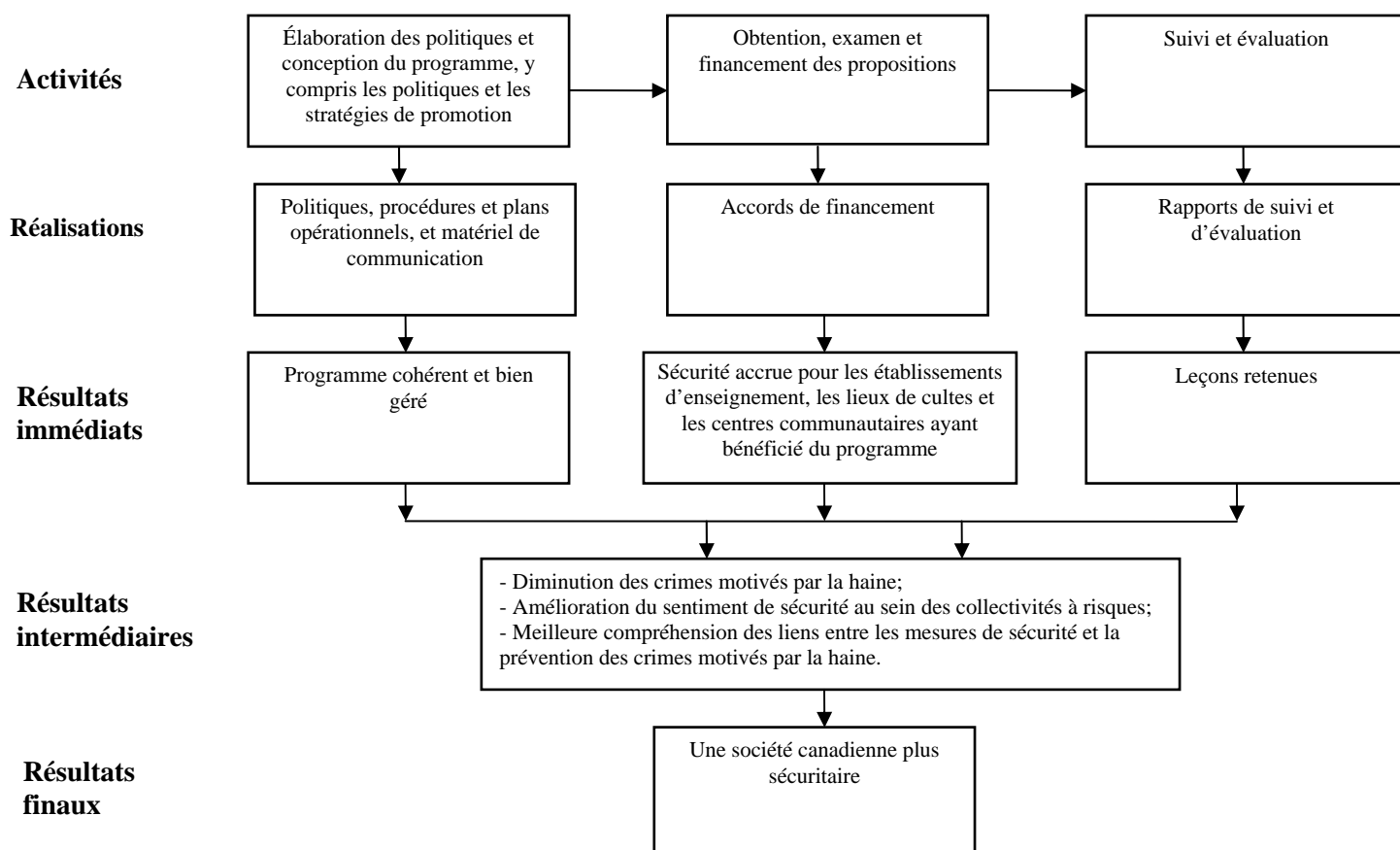
2.4 Ressources

Au cours des trois années d'existence du PPFPIIS, des investissements de l'ordre de 3 millions de dollars auront été consentis aux projets qui respectaient les critères d'admissibilité au programme.

2.5 Théorie de programme

La figure 1 illustre le cheminement logique de la théorie de programme sur laquelle le PPFPIIS est fondé. Ainsi, le programme permettra de faire diminuer le nombre de crimes haineux en améliorant la sécurité dans les structures matérielles admissibles (par exemple, les lieux de cultes et les lieux de rassemblement de groupes enclins à être victimes de crimes haineux), ce qui aura comme effet d'assurer un meilleur sentiment de sécurité chez ces groupes et au sein de la société canadienne en général.

Figure 1 : Modèle logique



La théorie de programme est appuyée par la Stratégie de prévention situationnelle de la criminalité. Les trois prémisses de la prévention situationnelle de la criminalité consistent : à diminuer les possibilités d'actes criminels, à augmenter les possibilités de détection, et à rendre les actes criminels moins avantageux.¹ Les mesures comme l'installation de clôtures, de cadenas, etc. permettent de diminuer la criminalité, car ses dispositifs empêchent de commettre des crimes facilement. D'autres mesures comme l'installation de caméras de surveillance et de systèmes d'éclairage augmentent les possibilités d'attraper les auteurs des crimes.

De plus, les exigences concernant le processus de demande (p. ex., les lettres d'appui de la collectivité et des services de police locaux) et les exigences de déclaration (p. ex., les enquêtes) permettent de mieux sensibiliser les forces de l'ordre et la population en général aux enjeux relatifs aux crimes motivés par la haine. Les services de police auront

¹ Centre national de prévention du crime. *Situational Crime Prevention* (prévention situationnelle de la criminalité), 2001.

été sensibilisés aux actes criminels haineux, et ils seront alors mieux préparés à les reconnaître lorsqu'ils surviennent.

L'amélioration de la sécurité matérielle jumelée à une meilleure compréhension de ce problème permet habituellement de faire diminuer l'incidence de crimes motivés par la haine. Selon cette théorie, si les membres de la population visée au sein d'une collectivité savent que la sécurité a été améliorée, ils devraient alors se sentir davantage en sécurité.

Toujours selon cette théorie, une connaissance accrue des meilleurs moyens pour améliorer la sécurité matérielle permettra de mieux comprendre les liens entre les mesures de sécurité et la prévention des crimes motivés par la haine. L'acquisition de ces connaissances passe par : l'étude des dossiers de demande, des discussions à l'interne et l'observation des résultats après la mise en œuvre des mesures de sécurité.

3 Orientation de l'évaluation

3.1 Objectifs de l'évaluation

La présente évaluation :

- favorise la responsabilisation à l'égard du Parlement et des Canadiens en aidant le gouvernement à rendre compte de façon crédible des résultats obtenus au moyen des ressources investies dans ce programme;
- aide le sous-ministre de Sécurité publique Canada à gérer en fonction des résultats en lui indiquant si ce programme donne les résultats escomptés à un coût abordable;
- appuie l'amélioration des politiques et des programmes.

3.2 Enjeux d'évaluation

Conformément à la Directive sur la fonction d'évaluation, l'évaluation s'intéressera aux cinq enjeux principaux suivants :

- le besoin continu pour le PPFPIIS;
- l'harmonisation avec les priorités gouvernementales;
- l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral;
- la réalisation des résultats escomptés;
- la démonstration de l'efficacité du programme et de ses économies.

3.3 Approche

Pour bien évaluer l'efficacité d'un programme et la réalisation des résultats intermédiaires et des résultats finaux, les intentions et les procédures du programme doivent bien avoir été définies, et le programme doit être en oeuvre depuis une période suffisamment longue pour permettre d'atteindre les résultats initiaux escomptés.

Au moment de proposer la mise en oeuvre du PPFIS en 2007, un engagement avait été pris de procéder à une évaluation du programme pilote en 2009-2010. À la fin de la première année complète d'exploitation, le PPFIS répondait déjà aux demandes des premiers prestataires depuis un peu plus d'un an. Par conséquent, dans la présente évaluation, l'accent porte sur la capacité du programme à contrôler son efficacité opérationnelle et à réaliser les résultats escomptés.

La présente évaluation a été menée conformément aux Normes d'évaluation pour le gouvernement du Canada et aux normes formulées par la Direction générale de l'évaluation de Sécurité publique Canada. Pour évaluer les enjeux et les questions d'évaluation, nous avons fait appel aux éléments suivants :

- des entrevues avec les agents du programme;
- l'examen des taux d'incidence des crimes haineux;
- l'examen des dossiers de projets;
- l'examen d'extraits de rapports rédigés par les prestataires;
- l'examen de la base de données du PPFIS.

4. Constatations

4.1 Pertinence

4.1.1 Une proportion importante de crimes haineux sont commis contre des biens

Ce programme a vu le jour pour répondre à une demande d'assistance de la part d'une organisation² représentant une partie de la population canadienne victime de crimes haineux, pour assurer la protection de ses membres.

² En 2007, le Congrès juif canadien (CJC) a demandé officiellement à ce que le gouvernement vienne en aide aux collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine. L'organisme cherchait à obtenir de l'aide pour des projets restreints d'amélioration de l'infrastructure de sécurité visant à améliorer la protection de façon à répondre aux besoins de sécurité de ces collectivités.

La grande majorité des crimes haineux sont motivés par trois principaux facteurs. Le plus courant était la race ou l'origine ethnique, ce facteur ayant été à l'origine d'environ six incidents sur dix en 2007. Suivaient la religion (24 %) et l'orientation sexuelle (10 %). Ces proportions étaient semblables à celles déclarées par la police en 2006. Dans le cas des crimes motivés par la haine de la race, les personnes de race noire étaient encore la cible la plus fréquente, bien que le nombre d'incidents dans lesquels ils étaient visés ait fléchi; ce nombre, qui se situait à 238 en 2006, s'est fixé à 154 en 2007. On a également constaté une importante baisse du nombre d'incidents contre les Arabes et les Asiatiques occidentaux. La police a déclaré un moins grand nombre d'incidents contre les communautés juives et musulmanes. Malgré ce recul, les incidents visant les communautés juives constituaient toujours les deux tiers environ de tous les crimes motivés par la haine de la religion.

Le type de crime haineux le plus courant était de loin le méfait, notamment les graffitis griffonnés sur la propriété publique et le vandalisme contre la propriété publique; cette infraction représentait environ la moitié de toutes les affaires survenues chaque année. Les voies de fait mineures (14 %) et les menaces (8 %), qui n'entraînent aucune blessure ou qui entraînent des blessures mineures aux victimes, étaient les types de crimes de haine violents les plus fréquents. On a dénombré un homicide motivé par la haine en 2007. Depuis 1991, il s'est produit, au total, 23 homicides motivés par la haine au Canada, ce qui correspond à environ une affaire par année.

Les crimes haineux au Canada, un rapport de Statistique Canada publié en 2006, présente les plus récents renseignements sur la situation des crimes haineux au Canada. L'étude a été fondée sur deux différentes sources de données. La première, *Enquête supplémentaire sur les crimes motivés par la haine* (2006), indiquait que les services de police canadiens (qui desservent 87 % de la population) ont rapporté 892 crimes haineux. Le plus souvent, les victimes des crimes haineux les plus violents ne connaissaient pas leurs agresseurs.

La seconde source de données, *Enquête sociale générale* (2004)³, indiquait que les conséquences psychologiques à la suite d'un crime ont tendance à être plus graves lorsque l'incident est motivé par la haine.

Dans *Les crimes haineux au Canada*, on définit les crimes de haine comme des « infractions criminelles qui sont motivées par la haine envers un groupe identifiable. L'incident peut cibler la race, l'origine nationale ou ethnique, la langue, la couleur, la religion, le sexe, l'âge, une incapacité mentale ou physique, l'orientation sexuelle ou tout autre facteur semblable, comme la profession ou les convictions politiques. Ces types d'infractions sont uniques, puisqu'ils ne touchent pas seulement les personnes ciblées par l'auteur du crime, mais aussi, indirectement et dans bien des cas, l'ensemble de la collectivité ». Selon cette étude, les crimes contre les biens représentaient 51,5 % des crimes haineux en 2006, suivi des crimes violents (36,7 %) et des autres crimes (11,8 %). Bien que le PPFPIIS cible les crimes contre les biens, le programme peut aussi avoir des effets indirects sur les autres catégories de crimes.

Le tableau 1 indique le nombre de crimes haineux selon le facteur de motivation (religion, race ou origine ethnique, et orientation sexuelle), durant des années précises. Au cours des deux plus récentes années recensées, soit en 2006-2007 et en 2007-2008, on a rapporté respectivement 892 et 785 crimes haineux. Lorsque le PPFPIIS aura atteint sa pleine maturité et qu'il aura été en œuvre depuis plusieurs années, il sera alors possible d'analyser la tendance en matière de crimes haineux, selon l'aide apportée dans des endroits précis. Il sera alors important de ne pas concentrer seulement l'analyse sur les données nationales non différenciées, mais aussi sur les statistiques obtenues dans les régions géographiques ayant bénéficié du PPFPIIS.

³ Série de profils du Centre canadien de la statistique juridique, *Les crimes motivés par la haine au Canada*, Mia Dauvergne, Katie Scrim et Shannon Brennan, 2006, Statistique Canada, Centre canadien de la statistique juridique, n° 85F0033M au catalogue — n° 17; ISSN 1496-4570; ISBN 978-0-662-04252-5. <http://www.statcan.gc.ca/pub/85f0033m/85f0033m2008017-fra.pdf>. Dans ce profil, on s'intéresse principalement aux données de 2006 de l'Enquête supplémentaire sur les crimes motivés par la haine, une enquête spéciale sur les crimes de haine déclarés par les services de police dans l'ensemble du Canada. Cette enquête, financée par le ministère du Patrimoine canadien, vient appuyer le Plan d'action canadien contre le racisme, un projet quinquennal alliant des programmes et des initiatives majeures du gouvernement fédéral visant à éliminer le racisme et à favoriser l'intégration au Canada. Afin d'obtenir un portrait plus complet de l'étendue et de la nature des crimes motivés par la haine déclarés par la police au Canada, les données de l'Enquête supplémentaire sur les crimes motivés par la haine ont été combinées aux données du Programme de déclaration uniforme de la criminalité (DUC 2.2). Ensemble, ces deux enquêtes représentent les données sur les crimes motivés par la haine des services de police, qui desservent 87 % de la population du Canada. Les données autodéclarées sur la victimisation de l'Enquête sociale générale de 2004 sont présentées comme une source d'information complémentaire sur les crimes motivés par la haine. Ces données sont recueillies auprès de Canadiens ayant déclaré avoir été victimes d'un crime qui, selon eux, était motivé par la haine.

Il faut cependant tenir compte de quelques éléments durant l'évaluation des effets du programme à partir des données obtenues. D'une part, l'incidence des crimes haineux peut être influencée par une grande variété de facteurs, dont des événements nationaux ou internationaux. D'autre part, l'Enquête sociale générale indique qu'environ seulement 40 % des Canadiens victimes d'un crime haineux ont rapporté l'incident à la police.

Tableau 1 : Crimes haineux déclarés par la police, selon le facteur de motivation

Année	2006		2007	
	nombre	%	nombre	%
Race ou origine ethnique	502	56	489	62
Religion	220	25	185	24
Orientation sexuelle	80	9	79	10
Autres facteurs de motivation	22	2	15	2
Inconnu	68	8	17	2
Total	892	100	785	100

*Les données de ce tableau sont tirées d'un tableau de Statistique Canada.

<<http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/090513/t090513c2-fra.htm>> ,

le 4 novembre 2007.⁴

L'évaluation note que le nombre de crimes haineux qui sont signalés aux forces policières ne reflète pas en soi l'ampleur des crimes haineux commis au Canada puisque certains crimes ne sont pas signalés ou ne sont pas rapportés de façon uniforme. Ces chiffres peuvent cependant donner une indication, qui peut être soutenue par des sources additionnelles.

4.1.2 Le soutien aux collectivités et aux victimes est une priorité gouvernementale

Les objectifs du PPFPIIS sont liés de près aux priorités du gouvernement fédéral. Dans le discours du Trône du 19 novembre 2008, on indiquait que :

« La population compte sur les gouvernements pour veiller à ce que le système juridique fonctionne efficacement et qu'il assure la sécurité de tous. Notre gouvernement prendra

⁴ À la suite de notre évaluation, Statistique Canada a émis un communiqué avec les données sur les crimes haineux déclarés par la police en 2007 et en 2008. Ce communiqué, ainsi que les tableaux, sont accessibles à l'adresse suivante : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100614/dq100614b-fra.htm> .

donc des mesures concrètes contre le crime et travaillera avec ses partenaires à l'amélioration de l'administration de la justice. Les infractions graves seront sévèrement punies, et les dispositions législatives seront renforcées dans des domaines clés comme la criminalité chez les jeunes, le crime organisé et la violence commise par les gangs. »

Un an plus tôt, dans le discours du Trône de 2007, on affirmait aussi ceci :

« En plus de faire adopter des lois sévères, notre gouvernement offrira un appui ciblé aux collectivités et aux victimes. »

De plus, les objectifs du PPFPIIS sont directement liés au résultat stratégique du ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile, soit celui d'obtenir « un Canada sécuritaire et résilient ».

Durant une conférence de presse à Toronto le 10 mai 2009, le ministre de la Sécurité publique a souligné l'importance du PPFPIIS, en déclarant que :

[Traduction] « Les Canadiens et les Canadiennes méritent de se sentir en sécurité dans leurs collectivités. La prolongation d'un an de ce programme pilote permettra à un plus grand nombre d'organisations des collectivités à risque de bénéficier de meilleures infrastructures de sécurité. »

Pour sa part, le ministre de la Citoyenneté, de l'Immigration et du Multiculturalisme a récemment indiqué que [traduction] « certaines collectivités sont, par leur nature même, les cibles de violence et de menaces motivées par la haine. [...] Les collectivités qui doivent investir davantage pour se protéger contre la violence inspirée par la haine pourront compter sur notre aide pour assurer la sécurité de leurs membres ».

[Traduction] « Le gouvernement du Canada est bien déterminé à favoriser la diversité et l'égalité dans nos collectivités », a affirmé le ministre d'État des Affaires étrangères (Amériques). « Les crimes motivés par la haine sont des actes lâches, et ils ne sont jamais justifiables. Grâce au financement annoncé aujourd'hui, une collectivité vulnérable sera en mesure de mieux se protéger et de créer un milieu plus sécuritaire pour ses membres. »

En tant que membre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Canada s'est engagé à lutter contre les crimes haineux. Le pays a aussi signé la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, selon laquelle les États s'engagent « à déclarer délits punissables par la loi [...] toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique ».

De par sa conception et son orientation, le PPFPIIS est conforme au rôle et à la responsabilité du gouvernement fédéral. Des règles ont été mise en place pour éviter une

possibilité de conflit de compétence; ainsi, une organisation devient admissible au financement du PPFIS seulement si elle n'a pas obtenu des fonds similaires d'un gouvernement provincial ou d'une administration municipale pour un même projet.

4.2 Rendement

4.2.1 Les premiers commentaires nous indiquent que les objectifs sont en voie d'être atteints

Après avoir apporté des améliorations à leur infrastructure de sécurité, les prestataires du programme doivent présenter trois rapports : un rapport d'activités, un rapport financier, et un rapport d'évaluation. En général, les prestataires ont terminé les activités conformément aux modalités des accords de contribution et dans les limites du budget accordé.

Les rapports d'évaluation devaient comprendre des renseignements sur la façon dont le projet a permis de réduire le nombre d'incidents et d'augmenter le sentiment de sécurité et le mieux-être au sein du personnel.

Pour ce qui est du nombre d'incidents, la plupart des prestataires n'ont rapporté aucun nouvel incident après la mise en œuvre des améliorations à leur infrastructure de sécurité. Seuls quelques prestataires ont rapporté de nouveaux incidents, dont ceux-ci :

- un prestataire a rapporté un incident avec une arme à plombs, durant lequel la pellicule de sécurité apposée à une fenêtre l'a empêchée d'éclater, sans compter que cette pellicule a gardé les plombs à l'extérieur du bâtiment;
- un deuxième prestataire a indiqué que des extraits tirés d'une caméra de surveillance avaient été communiqués à la police à la suite d'un crime motivé par la haine;
- un troisième prestataire a été en mesure de communiquer avec la police à temps pour prévenir un crime motivé par la haine, et ce, grâce au système de caméras de surveillance.

Les prestataires ont compilé de l'information sur le sentiment de sécurité des usagers au moyen d'outils comme des sondages et des discussions durant les réunions de leur conseil d'administration. Par exemple, un prestataire a mené un sondage, dont les résultats ont indiqué que « plus de 70 % des répondants étaient en accord ou fortement en accord avec le fait que les mesures apportées avaient directement amélioré la sécurité des enfants fréquentant l'école. Quinze pour cent (15 %) n'avaient pas d'opinion, et 10 % étaient en désaccord ».

Un autre prestataire a indiqué à la suite d'un sondage que « les parents et les enseignants croient que les élèves, le personnel, et les visiteurs sont plus en sécurité qu'auparavant. Les améliorations à la sécurité découragent les intrus potentiels ».

Enfin, un dernier prestataire a rapporté que « les familles, les membres du personnel et les visiteurs de notre bâtiment ont remarqué les améliorations apportées à la sécurité et à l'infrastructure. Par conséquent, le personnel et les visiteurs se sentent davantage en sécurité lorsqu'ils sont dans la synagogue ».

4.2.2 Les activités de promotion ont porté fruit

Dans le cadre du programme pilote, les agents de programme ont d'abord communiqué avec des groupes d'encadrement représentant les segments de la population ciblée et un nombre de services de police comptant une unité des crimes haineux, puis ils ont tenu des séances d'information visant à faire connaître le PFPIS et ils ont prêté main-forte aux organisations intéressées durant le processus de demande.

Durant le premier appel de demandes, les agents de programme ont tenu des séances d'information à Montréal, à Toronto, et à Vancouver. Au cours du deuxième appel de demandes, cinq villes ont été visitées, puis neuf villes pendant le troisième appel de demandes. Huit autres villes ont été visitées à une reprise. Le tableau 2 présente une liste des villes visitées durant chacun des trois appels de demandes. Les villes ont été choisies à la suite d'une analyse de renseignements recueillis à partir de diverses sources, dont des données statistiques et des renseignements obtenus par des sources sur le terrain, comme les services de police et des représentants des collectivités.

En plus des visites dans certaines villes, les agents de programme ont fait parvenir de l'information sur le programme à un grand nombre de parties intéressées, dont des parlementaires, des municipalités et des services de police.

Tableau 2 : Lieux de promotion du PFPIS

Appel de demandes 1	Appel de demandes 2	Appel de demandes 3	
Montréal	Montréal	Calgary	Edmonton
Toronto	Edmonton	Gatineau	Halifax
Vancouver	Halifax	Hamilton	Montréal
	Surrey	Regina	Saskatoon
	Winnipeg	Winnipeg	

Il est possible de comparer les villes visitées durant les trois premières années des activités de promotion selon le nombre de demandes du PFPIS dans ces villes (tableau A2, dans l'annexe A). La plupart des demandes proviennent de cinq villes (124 à Montréal; 73 à Toronto; 21 à Edmonton; 16 à Calgary; et 12 à Winnipeg). Parmi les quatre villes visitées à deux reprises, seul Halifax ne compte que très peu de demandes.

Parmi les huit villes visitées qu'une seule fois, deux d'entre elles (Toronto et Calgary) comptent un fort taux de demandes. Le tableau 3 indique le nombre de visites dans chaque ville. Il semble que le nombre de visites a eu peu d'effets sur le nombre de demandes, ce qui peut être expliqué par divers facteurs probables, comme un certain manque de confiance envers les autorités en place et des lacunes dans les ressources.

Tableau 3 : Nombre de visites et de demandes par ville

Ville	Nombre de visites	Nombre de demandes
Montréal	3	124
Edmonton	2	21
Halifax	2	3
Winnipeg	2	12
Calgary	1	16
Vancouver	1	5
Gatineau	1	1
Surrey	1	1
Hamilton	1	8
Regina	1	1
Saskatoon	1	1
Toronto	1	73

De plus, les séances d'information ont eu une grande incidence sur la qualité des demandes reçues. Elles ont aussi permis d'améliorer la confiance des parties intéressées envers le personnel affecté au programme.

4.2.3 Mise en œuvre d'un processus de demande efficace

Le PPFIS accepte des demandes provenant de partout au Canada. Dans un premier temps, on examine et évalue les demandes reçues, puis on recommande le financement par contribution de certaines d'entre elles. Enfin, les prestataires doivent faire état des résultats obtenus à la suite de l'aide fournie.

Les projets ont été évalués selon les critères de sélection suivants :

- la capacité du projet à respecter, à appuyer et à réaliser directement les objectifs du programme pilote;
- la capacité du demandeur à élaborer, à mettre en œuvre, à gérer, à surveiller, à documenter et à évaluer les activités conformément à une période donnée et à un budget préétabli;

- la capacité d'une organisation à entretenir l'équipement et l'infrastructure proposés dans le cadre du projet;
- le niveau d'appui de la collectivité;
- la qualité et la portée des éléments d'évaluation;
- la viabilité globale du projet, y compris le caractère raisonnable des dépenses prévues ainsi que la période de réalisation du projet (bien qu'une déclaration d'appui des services de police locaux ne soit pas obligatoire, elle permettrait une meilleure évaluation de la viabilité globale du projet);
- les antécédents de l'organisation en matière de crimes motivés par la haine⁵;
- une évaluation globale de tous les projets proposés pour garantir une diversité en matière d'organisations et de projets retenus, et pour veiller à ce que les régions comptant un fort taux de crimes motivés par la haine bénéficient d'un certain nombre de projets à cet effet.

Le processus d'examen des demandes a été modifié et amélioré entre chacun des trois appels de demandes, à la lumière des leçons tirées lors des appels précédents. Le processus comprenait les étapes suivantes :

1. Les employés chargés du programme examinent les demandes pour déterminer si elles sont admissibles. Ils vérifient entre autres si la demande est dûment remplie et si l'organisation est admissible. À cette étape, les demandeurs pourraient devoir clarifier certains points.
2. Par la suite, le personnel du programme procède à une évaluation préliminaire du dossier selon les critères de sélection.
3. En se fondant sur l'évaluation préliminaire effectuée par le personnel du programme, le comité d'examen des projets (CEP) examine en détail les projets admissibles selon les critères de sélection, puis recommande le financement des projets sélectionnés. Durant les trois appels de demandes, le CEP était formé de représentants de Sécurité publique Canada, dont certains du Centre national de prévention du crime, ainsi que de membres de la Gendarmerie royale du Canada et de la Section des crimes haineux du Service de police d'Ottawa.

4.2.4 Nombre croissant de demandes approuvées

Le tableau 4 fait état de l'augmentation du nombre de demandes et des projets approuvés pour chaque appel de demandes. Sur 117 demandes reçues durant le premier appel de demandes, seulement 21 % d'entre elles étaient dûment remplies. De toutes ces demandes, 12 projets ont été retenus, pour un financement total d'environ 0,31 million de

⁵ Dans le cadre du troisième appel de demandes, le ministre a décidé de modifier cette exigence afin de rendre admissibles les organisations faisant partie d'une collectivité vulnérable aux crimes motivés par la haine, qui n'ont toutefois pas été directement victimes de ce genre de crimes.

dollars. Au cours du deuxième appel de demandes, 75 % des dossiers présentés étaient complets, et 46 projets ont obtenu un financement, qui a atteint au total près de 1,2 million de dollars. Au troisième appel de demandes, 76 % des demandes étaient complètes, et 43 projets ont obtenu à ce jour un financement, qui représente globalement environ 0,84 million de dollars. De plus, 46 autres projets ont satisfait aux critères de financement durant le troisième appel de demandes, et leurs coûts totalisaient 1,3 million de dollars supplémentaires. On doit maintenant déterminer quels projets seront retenus, car le financement de ces 46 projets causerait un dépassement budgétaire, si l'on tient compte des 3 millions de dollars alloués au programme (à savoir, un financement total de 3,6 millions de dollars au cours des trois appels de demande).

La qualité accrue des demandes est principalement due aux efforts de promotion du programme.

Tableau 4 : Nombre de projets

Appel de demandes	Nombre total de demandes (T)	Demandes complètes (#/T)		Financement total demandé (demandes complètes)	Nombre de projets approuvés (N/#)		Financement accordé (1 ^{er} juin 2010)
		Nombre (#)	%		N	%	
1	117	25	21 %	1,47 M\$	12	48 %	0,31 M\$
2	128	96	75 %	4,50 M\$	46	48 %	1,25 M\$
3	124	94	76 %	3,86 M\$	43	46 %	0,84 M\$

* Veuillez noter que les données relatives au nombre de projets approuvés et au financement figurant dans ce tableau ne tiennent pas compte des 46 projets en attente ayant satisfait aux critères du programme.

Parmi les projets approuvés, un peu plus de la moitié des contributions se chiffraient à 25 000 \$ ou moins, et près de 80 % d'entre elles étaient de 50 000 \$ ou moins (tableau 5).

Tableau 5 : Nombre de projets par valeur de la contribution

Appel de demandes	De 1 k\$ à 25 k\$	De 25 k\$ à 50 k\$	De 50 k\$ à 75 k\$	De 75 k\$ à 100 k\$	Total
1	7	3	2	0	12
2	26	9	7	4	46
3	32	8	3	0	43
Total	65	20	12	4	101
	64 %	20 %	12 %	4 %	100 %

4.2.5 Leçons retenues

Au cours du processus d'appel de demandes, le CEP a modifié ses recommandations sur la façon dont les mesures de sécurité devaient être financées. Au troisième appel de demandes, le CEP était mieux préparé pour déterminer les mesures de sécurité permettant de prévenir les crimes motivés par la haine, tout en assurant l'optimisation des ressources financières accordées.

Voici des exemples de décisions rendues :

- le CEP ne recommandera pas l'ajout de « caméras factices », car elles créent un faux sentiment de sécurité;
- en général, le CEP recommandera seulement l'installation de caméras extérieures, à moins de raisons particulières d'installer des caméras intérieures (p. ex., pour surveiller les endroits où sont placés des textes sacrés);
- un éclairage suffisant est essentiel au bon fonctionnement d'un système de surveillance;
- il est préférable d'installer des clôtures à mailles losangées plutôt que des clôtures qui bloquent le champ de vision, car ces dernières pourraient servir d'endroit pour commettre des crimes haineux à l'abri des regards;
- nous encourageons les demandeurs à prendre en considération l'approche de la Prévention du crime par l'aménagement du milieu (PCAM).

Les leçons retenues permettront de revoir les dépenses admissibles et les directives relatives aux demandes, si le programme était renouvelé.

5.0 Conclusions

Pertinence

L'expérience tirée des années de démarrage nous a permis de constater qu'un nombre important de Canadiens sont soucieux d'obtenir une protection contre des crimes haineux. Le nombre de demandes présentées durant les trois années du programme pilote prouve aussi la pertinence du programme.

Grâce à l'aide fournie aux collectivités pour des projets restreints d'amélioration de l'infrastructure de sécurité, Sécurité publique Canada répond à son mandat général visant à assurer la sécurité de la population canadienne, et tout particulièrement, celle des Canadiens vulnérables aux crimes motivés par la haine. Ce programme est conçu pour améliorer la protection dans les principaux bâtiments de la vie communautaire d'une collectivité visée, comme les écoles, les lieux de cultes, les centres communautaires, etc.

Le PPFIS correspond aux priorités du gouvernement fédéral ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités gouvernementales spécifiques à Sécurité publique Canada.

Rendement

Les premiers commentaires obtenus des prestataires montrent que le programme pilote atteint ses objectifs. Si le programme dépasse l'étape d'expérimentation, il sera alors possible d'examiner son efficacité à atteindre les objectifs intermédiaires et à long terme. Essentiellement, on doit démontrer que ce programme permet d'améliorer la sécurité publique et d'assurer un meilleur sentiment de sécurité dans les collectivités vulnérables aux crimes motivés par la haine.

Le présent rapport a permis de fournir une évaluation du programme pilote durant ses premières années d'exploitation. De façon générale, les évaluations ont été positives; il est toutefois trop tôt pour déterminer si le PPFIS est rentable.

Il est à noter que d'importants changements à la structure du programme ont eu lieu avant 2009-2010 et que des efforts de promotion du programme ont dû être déployés au sein des populations ciblées.

Au cours des deux premières années du programme pilote (la première année n'était pas complète), les fonds attribués aux projets retenus n'ont pas dépassé l'allocation budgétaire du programme. Toutefois, à mesure que le programme se faisait connaître, le nombre de demandes admissibles et de fonds réclamés relatifs à ces demandes a dépassé l'engagement de 3 millions de dollars pour le programme pilote. Comme les budgets sont bien entendu limités, il sera nécessaire de mettre en place de nouvelles procédures et capacités visant à classer les projets proposés (plutôt que des critères « satisfaisants » ou « non satisfaisants ») pour la répartition des fonds disponibles.

6.0 Recommandations

Si le Programme est officialisé, et en tenant compte des principaux résultats et conclusions du présent rapport, la Direction générale de l'Évaluation recommande que la sous-ministre adjointe du Secteur des politiques stratégiques veille à ce que le Programme de financement des projets d'infrastructure de sécurité :

Élabore un processus permettant de classer les demandes de façon à ce que les responsables puissent accorder les ressources en priorité aux projets répondant le mieux aux critères du programme. La collecte et l'analyse des renseignements suivants sont recommandées :

- une note donnée en ce qui concerne l'urgence et les risques relatifs à la prestation d'infrastructure de sécurité;
- le lieu où se sont déroulés les crimes haineux prouvant la nécessité d'améliorer la sécurité d'un emplacement. Une échelle de notation tenant compte de la proximité géographique des crimes avec l'emplacement nécessitant une sécurité accrue permettrait de mieux évaluer les projets.

7.0 Réponse de la direction et plan d'action

Le Ministère est en accord avec la recommandation et l'accepte. Si le programme devient officiel, le Ministère ajoutera au programme des critères de priorisation. En plus des deux critères recommandés, soit le caractère urgent et la proximité, le Ministère pourrait aussi tenir compte d'autres critères pour établir l'ordre de priorité des demandes. Les paramètres spécifiques pour établir l'ordre de priorité des demandes seront détaillés avant le premier appel de demandes, advenant le renouvellement du programme. Le Ministère a comme objectif de terminer cet exercice avant décembre 2010.