



ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



**STRATÉGIE NATIONALE ANTIDROGUE
ÉVALUATION FORMATIVE
Rapport final**

Janvier 2010

**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. Aperçu de la Stratégie nationale antidrogue	1
2. MÉTHODOLOGIE	9
2.1. Cadre d'évaluation	9
2.2. Collecte des données.....	9
3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION	13
3.1. Pertinence.....	13
3.2. Conception de la Stratégie	17
3.3. Gouvernance et horizontalité	19
3.4. Mise en œuvre de la Stratégie.....	26
3.5. Ressources.....	36
3.6. Évaluation et déclaration du rendement.....	40
4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	43
4.1. Pertinence.....	43
4.2. Conception	44
4.3. Gouvernance et horizontalité	45
4.4. Mise en œuvre.....	47
4.5. Ressources.....	47
4.6. Évaluation et déclaration du rendement.....	48

ACRONYMES

Acronyme	Nom
ADP	Appel de propositions
ARC	Agence du revenu du Canada
ASFC	Agence des services frontaliers du Canada
BDPP	Bureau du directeur des poursuites pénales
BSC	Bureau des substances contrôlées
CANAFE	Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada
CCLAT	Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies
CGRR	Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats
CICAD	Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues
CNLC	Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada
CNPC	Centre national de prévention du crime
CTSM	Centre de toxicomanie et de santé mentale
DARE	Sensibilisation aux dangers de la drogue
DGSPNI	Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits
ESCCAD	Enquête de surveillance canadienne de la consommation d'alcool et de drogues
ÉTP	Équivalent temps plein
F et E	Fonctionnement et entretien
FAPC	Fonds d'action en prévention du crime
FICSA	Fonds des initiatives communautaires de la Stratégie antidrogue
GGJ	Groupe de gestion juricomptable
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICM	Installation de culture de marijuana
IRSC	Instituts de recherche en santé du Canada
ISD	Initiative sur les drogues synthétiques
LFDS	Laboratoire de fabrication de drogues synthétiques
LRCDas	Loi réglementant certaines drogues et autres substances
LSD	Diéthylamide de l'acide lysergique

Acronyme	Nom
MAECI	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
MDMA	3, 4 – méthylènedioxyamphétamine
MJ	Ministère de la Justice du Canada
OEA	Organisation des États américains
OECP	Outil d'évaluation de la campagne de publicité
ONU	Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PFTT	Programme de financement du traitement de la toxicomanie
PFTTT	Programme de financement des Tribunaux de traitement de la toxicomanie
PMO	Peines minimales obligatoires
PNIDIJ	Programme national d'intervention et de déjudiciarisation à l'intention des jeunes
PNLAADA	Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones
SAD	Service d'analyse des drogues
SAPJJ	Stratégie antidrogue du Programme de la justice pour les jeunes
SC	Santé Canada
SCA	Stratégie canadienne antidrogue
SCC	Service correctionnel du Canada
SCER	Sous-comité sur l'évaluation et le rendement
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint
SP	Sécurité publique Canada
SSDCO	Service de sensibilisation aux drogues et au crime organisé
TPSGC	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

SOMMAIRE

1. Introduction

La Stratégie nationale antidrogue (la « Stratégie ») est une initiative horizontale à laquelle participent 12 ministères et organismes fédéraux, sous la direction du ministère de la Justice du Canada (MJ). Comme le décrivait le discours du Trône en octobre 2007, la Stratégie est une initiative ciblée dont l'objectif est de « contribuer à des collectivités plus sécuritaires et saines au moyen de mesures coordonnées de prévention de la consommation de drogues illicites, de traitement de la dépendance ainsi que de la réduction de la production et de la distribution de drogues illicites »¹. La Stratégie vise cet objectif au moyen de trois plans d'action ciblant respectivement la prévention, le traitement et l'application de la loi.

L'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie a été effectuée entre décembre 2008 et septembre 2009 en conformité avec les exigences du Conseil du Trésor. Le but premier de l'évaluation était de déterminer si la Stratégie a été mise en œuvre comme prévu. Le présent rapport résume les constatations de l'évaluation, en tire des conclusions et formule des recommandations.

2. Méthodologie

Le cadre d'évaluation de la Stratégie énoncé dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) a guidé l'évaluation. La méthodologie d'évaluation comportait un examen des documents et des dossiers, des entrevues (85), et trois groupes de discussion formés d'employés ministériels (19). Une technique de triangulation a servi à vérifier et valider les constatations ainsi dégagées et à déterminer les constatations générales de l'évaluation.

¹ MJ. (Mai 2008). Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : Stratégie nationale antidrogue : Rapport final.

3. Constatations et conclusions

La présente section du rapport établit la synthèse des constatations de l'évaluation et tire des conclusions.

3.1. Pertinence

L'évaluation a confirmé que le gouvernement fédéral a un rôle légitime et nécessaire à jouer dans la prévention, le traitement, et l'application de la loi relative aux problèmes de drogues illicites. Le rôle du gouvernement fédéral dans l'application de loi est défini par la Constitution, la législation intérieure, notamment le *Code criminel* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances (LRCDAS)*, ainsi que par diverses conventions internationales que le Canada a ratifiées. Bien que la prévention et le traitement soient des domaines de compétence provinciale pour l'essentiel, l'évaluation a constaté l'existence d'un consensus général parmi les répondants, selon lequel le gouvernement fédéral peut et doit adopter un rôle actif dans ces domaines, compte tenu de l'amplitude du problème lié aux drogues illicites et de l'importance des ressources nécessaires et que la contenance du problème ne se délimite pas au sein des frontières locales, provinciales/territoriales ou régionales.

À l'échelon fédéral, l'engagement continu à l'endroit de la Stratégie demeure manifeste, comme l'illustrent les déclarations publiques des ministres qui participent à la Stratégie et la nouvelle présentation de la législation sur les peines minimales obligatoires (PMO), en février 2009. De manière générale, la Stratégie renvoie à d'autres initiatives du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne ses programmes de lutte contre la criminalité et la promotion de la santé et de la sécurité des collectivités. Les provinces et les territoires mettent l'accent sur la toxicomanie en général, plutôt que sur la consommation abusive de drogues illicites, l'adhésion à la politique de réduction des méfaits et ont adopté une démarche plus globale relativement aux questions de consommation de substances.

L'évaluation a aussi confirmé l'existence d'un besoin continu de réponse coordonnée aux problèmes de drogues illicites, telle que la Stratégie nationale antidrogue, assortie d'éléments de prévention, de traitement et d'application de la loi. Eu égard à l'application de loi, le trafic de stupéfiants illicites continue de constituer une préoccupation majeure, tant à l'échelle nationale qu'internationale, alors que des rapports récents indiquent que le Canada est devenu l'un des principaux pays d'où proviennent les drogues illicites telles que les méthamphétamines, les méthylènedioxyamphétamines (la MDMA) et la marijuana. De la même manière, les statistiques

canadiennes les plus récentes sur les taux de consommation de drogues illicites, en particulier chez les jeunes, indiquent un besoin constant de mesures dans le domaine de la prévention et du traitement. Cela dit, nombre d'intervenants externes déclarent que les composantes de prévention et de traitement de la Stratégie serviraient mieux les intérêts du public si elles couvraient la consommation de substances en général, plutôt que la seule consommation de drogues illicites.

Enfin, l'évaluation indique que la Stratégie correspond aux priorités et objectifs internationaux. La Stratégie a été bien accueillie à titre de modèle par la communauté internationale, et un pays au moins (le Chili) a élaboré une stratégie nationale très similaire à celle du Canada. Le Canada, qui défend activement les principes de la Stratégie dans le cadre des négociations tant régionales qu'internationales en matière de drogue, est accueilli par des publics réceptifs. La création de capacités, notamment la formation assurée par la GRC, se traduit par une demande internationale croissante. Toutefois, la communauté internationale est divisée quant à l'orientation la plus indiquée pour la politique sur les drogues illicites et, en particulier, sur les questions relatives à la réduction des méfaits et à l'équilibre approprié entre la réduction de l'approvisionnement (application de la loi) et la réduction de la demande (prévention et traitement). En outre, de nombreux pays se sont dotés de stratégies antidrogues nettement plus élargies, qui traitent de la consommation de substances en général, plutôt que de se concentrer sur les drogues illicites en particulier.

3.2. Conception

La Stratégie doit viser les drogues illicites, définies comme étant les substances réglementées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances (LRCDAS)*. Ces drogues comprennent les drogues de la rue comme la cocaïne, l'héroïne, la marijuana et la MDMA, ainsi que les produits pharmaceutiques. L'évaluation a constaté que certains intervenants, de l'intérieur et l'extérieur du gouvernement fédéral, agissent selon l'hypothèse que la Stratégie vise seulement les drogues de la rue et ne concerne pas les produits pharmaceutiques réglementés. Il est donc nécessaire d'informer clairement les parties prenantes que la Stratégie s'applique à toutes les substances réglementées, y compris les produits pharmaceutiques.

L'évaluation a également constaté qu'environ la moitié des projets financés au chapitre de la Stratégie portent sur la consommation de substances en général, plutôt que sur les drogues illicites comme telles. Compte tenu de l'objectif du Plan d'action sur le traitement qui est de « soutenir les mécanismes et services de traitement et de réadaptation » et reconnaissant le fait qu'à ce titre, sa portée s'étend légitimement au-delà des drogues illicites, cette constatation porte

néanmoins à croire qu'une plus grande attention devrait être apportée à la façon dont les priorités de la Stratégie sont communiquées aux intervenants.

3.3. Gouvernance et horizontalité

Chez les membres du personnel ministériel interrogés, on observe un consensus général selon lequel les rôles et les responsabilités des partenaires de la Stratégie sont appropriés et clairement définis, et il ressort par ailleurs une vision commune de ces rôles et responsabilités chez les partenaires. Les défis posés à l'origine par le transfert du rôle principal de Santé Canada au MJ ont été relevés.

La Structure de gouvernance officielle de la Stratégie, qui consiste en un Comité des SMA et quatre groupes de travail au niveau des directeurs généraux, ne pourrait peut-être pas fonctionner aussi efficacement que prévu. Les groupes de travail ne se réunissent pas périodiquement ou aussi souvent qu'ils le devraient, l'objet de leur réunion tend à privilégier la mise en commun de l'information et la présentation de rapports, plutôt qu'une collaboration et une coordination opérationnelles. En outre, il n'a pas été rare que des employés de rang inférieur se présentent à ces réunions à la place des cadres supérieurs prévus.

Cela étant dit, l'évaluation révèle certains exemples de collaboration opérationnelle chez les partenaires de la Stratégie, notamment l'Initiative sur les drogues synthétiques, dont la GRC a été le fer de lance, le Comité des questions Autochtones, mis sur pied dans le cadre du Groupe de travail pour la prévention et le traitement, et les travaux à l'échelle internationale. Bien que d'autres enjeux mériteraient peut-être une coordination et une collaboration accrues entre les partenaires de la Stratégie, il demeure que certaines circonstances ne justifient pas une coordination très étroite. En termes d'étude des divers mécanismes visant à améliorer l'horizontalité, la préoccupation principale devrait porter sur le bien-fondé d'une collaboration et d'une coordination progressive, susceptibles de produire de meilleurs résultats pour l'atteinte des objectifs de chacun des plans d'action.

Les possibilités d'amélioration du fonctionnement horizontal incluent l'établissement, en plus des groupes de travail au niveau des directeurs généraux, de groupes de travail composés de représentants au niveau des programmes afin d'encourager la collaboration et la coordination au niveau opérationnel, la mise en commun parmi tous les partenaires de la Stratégie, ou un sous-ensemble pertinent de ces derniers, de ce que les organisations ont demandé ou du financement qu'elles ont reçu par l'entremise des programmes de financement de la Stratégie ainsi que la

mise en place d'un extranet ou intranet dédié à la Stratégie, pour le partage de l'information entre les partenaires. De la sorte, les partenaires pourront travailler avec les bénéficiaires de fonds en vue de la réussite de leurs initiatives et maximiser l'incidence de l'utilisation des ressources de la Stratégie.

3.4. Mise en œuvre

L'évaluation a constaté que la mise en œuvre de la Stratégie s'est déroulée en grande partie comme prévue. Toutes les composantes de la Stratégie ont été mises en œuvre, à l'exception des éléments qui dépendaient de l'adoption de la législation sur les peines minimales obligatoires (PMO) proposée par le gouvernement. Toutefois, de nombreuses composantes, en particulier celles qui font partie des Plans d'action sur la prévention et le traitement, ont subi des contretemps et autres difficultés, et sont en retard par rapport à leur calendrier de mise en œuvre. Les principaux défis de mise en œuvre ont été les suivants : des circonstances qui échappaient au contrôle des éléments de programme; les questions de ressources humaines; la nécessité de recibler les programmes existants sur les drogues illicites.

Il résulte de ces défis qu'environ un tiers des fonds alloués à la Stratégie n'ont pas été dépensés au cours des deux premiers exercices fiscaux. La capacité de dépenser les fonds a considérablement varié entre les trois plans d'action. La mise en œuvre s'est révélée moins problématique pour le Plan d'action sur l'application de la loi, étant donné qu'il consistait pour l'essentiel en améliorations de capacités qui ne nécessitaient aucune réorientation ou élaboration de programme. À l'inverse, la mise en œuvre s'est révélée particulièrement difficile dans le cadre du Plan d'action sur le traitement, lequel consiste en un certain nombre de programmes, nouveaux ou déjà en place, dont certains ont dépensé moins de la moitié de leur budget prévu. Pour l'ensemble de la Stratégie, environ 55 millions de dollars ont été réaffectés à des exercices fiscaux à venir ou sont devenus périmés, ce qui pourrait avoir une incidence sur la rapidité de l'évolution vers les résultats attendus.

3.5. Ressources

Même si certaines composantes de la Stratégie n'ont pas utilisé tous leurs fonds périmés, les ressources pourraient être insuffisantes dans certains domaines. L'un de ces domaines concerne la composante internationale, qui n'a pas reçu de nouveau financement dans le cadre de la Stratégie. Ces domaines font face à des défis croissants en matière de ressources, étant donné que le Canada subit une pression internationale croissante au niveau de sa gestion de divers

problèmes de drogues d'envergure internationale, notamment les problèmes émergents tels que ceux associés aux drogues synthétiques et au détournement de produits chimiques précurseurs. Des ressources ont par ailleurs été consacrées aux efforts déployés par le Canada pour satisfaire à ses obligations internationales et s'engager dans des efforts de défense des intérêts à l'échelle internationale.

L'évaluation a aussi constaté que les ressources en matière de mesure et de déclaration du rendement, et d'évaluation sont peut-être insuffisantes, en particulier en ce qui concerne l'établissement de rapports au niveau de la Stratégie. La plupart des partenaires de la Stratégie n'ont pas reçu de ressources pour la déclaration du rendement et la plupart des composantes de la Stratégie ne feront donc pas l'objet d'évaluations distinctes. Compte tenu que le rôle du MJ dans l'évaluation au niveau de la Stratégie dépassera vraisemblablement le simple « regroupement », ou l'intégration, d'une série d'évaluations effectuées par les partenaires, les ressources qu'il a reçues à cette fin (100 000 \$ par année et un équivalent temps plein (ÉTP)) ne semblent pas convenir à la portée de cette tâche.

Enfin, selon les observations des principaux intervenants, le MJ pourrait manquer de ressources au niveau de la satisfaction de son rôle en tant que ministre directeur de la Stratégie dont les responsabilités couvrent notamment la direction générale, l'élaboration de politiques, la coordination parmi les partenaires, la communication et les activités d'établissement de rapports et d'évaluation. Dans le cadre de la Stratégie, le MJ a reçu quatre ÉTP dont le rôle est de soutenir son statut de ministre responsable (ceci inclus le ÉTP ci-haut mentionné), ainsi que des fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E). Il a dû emprunter auprès de ses autres secteurs d'activité afin d'appuyer sa responsabilité de ministre directeur de la Stratégie.

3.6. Évaluation et déclaration du rendement

Même s'il est trop tôt pour faire rapport des résultats étant donné les retards dans la mise en œuvre, de toute évidence, un travail important a été consacré à la mesure du rendement, à l'établissement de rapports et à l'évaluation dans le cadre de la Stratégie. Le MJ, en sa qualité de président du Sous-comité sur l'évaluation et le rendement, a apporté une aide considérable à ses partenaires en élaborant des modèles et des outils d'établissement de rapports et en assurant la coordination et la direction des réunions du SCER. En outre, les partenaires de la Stratégie sont nombreux à avoir mis en place des systèmes visant à recueillir des renseignements et à établir des rapports d'information sur le rendement, et tous ont contribué au Rapport ministériel sur le rendement du MJ (Initiatives horizontales) pour 2007–2009.

En dépit de structures et de mécanismes relativement élaborés mis en place en vue de faciliter la déclaration du rendement et l'évaluation, les composantes des trois plans d'action pourront difficilement faire rapport des résultats en prévision de l'évaluation des incidences, prévue pour 2011. Les défis seront les suivants : le manque de renseignements de base (de référence); la difficulté à isoler les extrants et les résultats du financement de la Stratégie; les difficultés relatives à l'établissement d'un lien de causalité entre les activités d'un ministère et les extrants et tout résultat susceptible d'être observé (en particulier pour les résultats à plus long terme); les défis associés à la dépendance sur les projets financés pour la production de données sur le rendement; le calendrier relativement serré de la Stratégie, compte tenu en particulier que les changements de comportement ne s'accomplissent que sur de longues périodes de temps.

L'ampleur des défis sera d'autant plus grande compte tenu des retards de mise en œuvre puisque bon nombre de programmes ne seront vraisemblablement pas en mesure de faire rapport des résultats d'ici à 2011. Par conséquent, il y aurait lieu d'envisager des solutions de rechange pour l'évaluation des incidences. Il serait possible, par exemple, de s'appuyer davantage que prévu sur les approches qualitatives ou des rapports sur des composantes ou des résultats particuliers, plutôt que sur l'ensemble des composantes ou des résultats.

1. INTRODUCTION

La Stratégie nationale antidrogue (la « Stratégie ») est une initiative horizontale à laquelle participent 12 ministères et organismes fédéraux, sous la direction du ministère de la Justice du Canada (MJ). Comme le décrivait le discours du Trône en octobre 2007, la Stratégie est une initiative ciblée dont l'objectif est de « contribuer à des collectivités plus sécuritaires et saines au moyen de mesures coordonnées de prévention de la consommation de drogues illicites, de traitement de la dépendance ainsi que de réduction de la production et de la distribution de drogues illicites »². La Stratégie vise cet objectif au moyen de trois plans d'action ciblant respectivement la prévention, le traitement et l'application de la loi.

L'Évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie a été effectuée entre décembre 2008 et septembre 2009 en conformité avec les politiques d'évaluation du Conseil du Trésor. Le but premier de l'évaluation était de déterminer si la Stratégie a été mise en œuvre comme prévu. Le présent rapport résume les constatations de l'évaluation, en tire des conclusions et formule des recommandations.

Le présent rapport est structuré en plusieurs sections. Le reste de la présente section présente un bref survol de la Stratégie. La section 2 décrit la méthodologie appliquée à l'évaluation et la section 3 résume les constatations de l'évaluation. La section 4 établit la synthèse des constatations, en tire des conclusions et formule des recommandations.

1.1. Aperçu de la Stratégie nationale antidrogue

Le gouvernement du Canada a une longue expérience de la gestion horizontale des problèmes de drogues illicites, notamment depuis l'ancienne Stratégie canadienne antidrogue (SCA), qui a été lancée en 1987 et ciblait la consommation et l'abus de substances. La Stratégie nationale antidrogue, annoncée en 2007, s'écartait de l'ancienne SCA en ciblant particulièrement les problèmes créés par les drogues illicites. Plus précisément, comme le souligne le CGRR de la

² MJ. (Mai 2008). Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : Stratégie nationale antidrogue : Rapport final.

Stratégie, cette dernière a pour objet d'améliorer les interventions du Canada face à la consommation de drogues illicites, au moyen de trois plans d'action visant à prévenir cette consommation, particulièrement chez les jeunes où les taux de consommation de drogues illicites sont plus élevés que dans la population en général, à combler les lacunes critiques en matière de traitement dans les populations ciblées et les zones à besoins, y compris les services aux populations vulnérables, notamment les jeunes, les Premières nations et les Inuits, et d'autres groupes et zones à risque comme les résidents du quartier Eastside du centre-ville de Vancouver, et à accroître la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer la loi pour démanteler et perturber la production et la distribution de drogues illicites.

En plus du MJ, les partenaires fédéraux de la Stratégie sont les suivants :

- Santé Canada (SC);
- Sécurité publique Canada (SP);
- Gendarmerie royale du Canada (GRC);
- Service correctionnel Canada (SCC);
- Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC);
- Bureau du directeur des poursuites pénales (BDPP);
- Agence des services frontaliers du Canada (ASFC);
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI);
- Agence du revenu du Canada (ARC);
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC);
- Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE).

La Stratégie vise « à prévenir la consommation de drogues illicites, particulièrement chez les jeunes, à combler les lacunes critiques en matière de traitement dans les populations ciblées et les zones à besoins, et à accroître la capacité du gouvernement fédéral d'appliquer la loi pour démanteler et perturber la production et la distribution de drogues illicites »³. La Stratégie vise cet objectif au moyen de trois plans d'action ciblant respectivement la prévention, le traitement et l'application de la loi. Les objectifs de chacun des plans d'action sont énumérés ci-après.

³ MJ. (Mai 2008). Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats : Stratégie nationale antidrogue : Rapport final.

Plan d'action sur la prévention

Soutenir les mesures visant à :

- empêcher les jeunes de consommer des drogues illicites en leur faisant prendre conscience des effets dangereux de cette consommation sur la société et la santé;
- élaborer et mettre en œuvre des interventions et des initiatives communautaires de prévention de la consommation de drogues illicites.

Plan d'action sur le traitement

Soutenir les mécanismes et services de traitement et de réadaptation au moyen de l'élaboration et de la mise en œuvre de méthodes innovatrices coordonnées.

Plan d'action sur l'application de la loi

Contribuer à la perturbation, d'une manière sécuritaire, des activités liées aux drogues illicites et cibler particulièrement les organisations criminelles.

1.1.1. Fonds

Les fonds destinés à la Stratégie se composent d'environ 300 millions de dollars de nouveaux fonds répartis sur cinq ans, ainsi que de 278 millions de dollars, sur cinq ans, de fonds réorientés et de fonds de l'ancienne SCA, à savoir un montant total de 578,5 millions de dollars sur cinq ans. Le Tableau 1 établit la synthèse des composantes de la Stratégie, des ministères responsables de chacune de ces composantes et de leurs sources de fonds (nouveaux, réorientés ou anciens fonds de la SCA).

Tableau 1 : Composantes de la Stratégie nationale antidrogue et sources de fonds

Composantes	Ministère	Sources de fonds
<i>Plan d'action sur la prévention</i>		
Campagne médiatique de masse – Campagne médiatique de masse fédérale qui vise à décourager les jeunes de consommer des drogues.	SC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie

Composantes	Ministère	Sources de fonds
Fonds des initiatives communautaires de la Stratégie antidrogue (FICSA) – Programme de financement qui appuie des projets nationaux et régionaux de prévention et de promotion de la santé pour décourager la consommation de drogues illicites chez les jeunes. Dans le cadre de ce programme, le Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies reçoit des fonds pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie quinquennale nationale de prévention à l'intention des jeunes du Canada.	SC	Fonds réorientés de l'ancienne SCA
Fonds d'action en prévention du crime (FAPC) – Appuie des projets de prévention fondés sur des faits pour prévenir et réduire la criminalité attribuable à la consommation de substances parmi les populations et les collectivités à risque.	SP	Fonds réorientés de la Stratégie nationale pour la prévention du crime
Service de sensibilisation aux drogues et au crime organisé (SSDCO) – Appuie diverses initiatives lancées partout au pays pour sensibiliser davantage le public à la nature, à l'étendue et aux conséquences de la consommation et de l'abus de substances.	GRC	Ancienne SCA
<i>Plan d'action sur le traitement</i>		
Programme de financement du traitement de la toxicomanie (PFTT) – Programme de contributions qui fournit une aide financière aux provinces et aux territoires pour renforcer les systèmes de traitement de la toxicomanie, et qui investit dans des améliorations aux services de traitement des besoins critiques associés aux drogues illicites chez les jeunes à risque dans des zones à besoins élevés et dans des améliorations aux services de traitement et aux mécanismes de soutien offerts aux consommateurs de drogues injectables qui habitent dans le quartier Eastside du centre-ville de Vancouver.	SC	Fonds réorientés de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (PNLAADA) – Des fonds de la Stratégie servent à améliorer les services de traitement destinés aux populations des Premières nations et aux Inuits, l'accent étant placé sur les jeunes et leur famille.	SC	Fonds de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Stratégie antidrogue du Programme de la justice pour les jeunes (SAPJJ) – Fonds pour l'élaboration de programmes de traitement à diverses étapes du système de justice pour les jeunes, afin d'aider les jeunes toxicomanes qui ont des ennuis avec la justice à surmonter leurs dépendances.	MJ	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie et du Fonds de justice pour les jeunes pour lutter contre les drogues illicites
Programme de financement des tribunaux de traitement de la toxicomanie (PFTTT) – Fonds pour les tribunaux de traitement de la toxicomanie qui offrent des traitements et des services sociaux sous la surveillance d'un tribunal, en vue de réduire la consommation de drogues, d'accroître la stabilité sociale des délinquants toxicomanes et de contribuer à réduire la récidive criminelle.	MJ	Ancienne SCA

Composantes	Ministère	Sources de fonds
Programme national d'intervention et de déjudiciarisation à l'intention des jeunes (PNIDIJ) – Programme visant à améliorer la capacité des agents de la GRC à orienter les jeunes toxicomanes vers le processus d'évaluation et de traitement.	GRC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Recherche sur des modèles de traitement de la toxicomanie – Fonds pour appuyer des travaux de recherche portant sur l'élaboration, l'amélioration et l'évaluation des traitements de la toxicomanie.	IRSC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
<i>Plan d'action sur l'application de la loi</i>		
Coordination nationale des mesures d'amélioration des renseignements, des connaissances, de la gestion, de la recherche et de l'évaluation – Assure la coordination à l'échelle nationale des politiques horizontales de façon à améliorer les renseignements de sécurité, la gestion des connaissances, ainsi que la recherche et l'évaluation ayant trait aux drogues illicites.	SP	Fonds de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Poursuites et services liés aux poursuites – Les fonds de la Stratégie appuient l'accroissement de la capacité d'absorber la charge de travail croissante que représentent les poursuites et les tâches reliées aux poursuites générées par les nouveaux agents d'enquête et de renseignements criminels de la GRC.	BDPP	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Bureau des substances contrôlées (BSC) – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité de surveiller le mouvement des substances contrôlées et des produits chimiques précurseurs dans un effort visant à prévenir leur détournement vers le marché des drogues illicites.	SC	Fonds de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Service d'analyse des drogues (SAD) – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité d'analyser les produits saisis, d'offrir une formation aux agents d'exécution de la loi, de participer aux enquêtes sur les opérations de drogues illicites afin de garantir que celles-ci sont démantelées d'une manière sécuritaire, de fournir des témoignages d'experts devant les tribunaux et d'autoriser la destruction des substances contrôlées qui ont été saisies.	SC	Fonds de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Équipe de laboratoires clandestins et équipes des installations de culture de la marijuana/produits de la criminalité – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité des équipes de lutte antidrogue d'intervenir dans les affaires impliquant les installations de culture de marijuana (ICM) et des laboratoires clandestins dans les domaines de la lutte antidrogue, du renseignement criminel, du soutien technologique, des produits de la criminalité, des agents de liaison et des services externes.	GRC	Fonds de l'ancienne SCA et nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Division du développement du renseignement et du soutien aux régions, analyse et services scientifiques – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité d'enrayer le trafic transfrontalier de la marijuana produite au Canada ainsi que le commerce d'autres drogues illicites, de créer de nouvelles politiques à l'appui de la Stratégie et d'étudier et de déployer de nouvelles technologies de détection pour aider les agents de l'ASFC à détecter et à repérer des produits chimiques soupçonnés d'être des précurseurs.	ASFC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie

Composantes	Ministère	Sources de fonds
Programme spécial d'exécution – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité de procéder à des vérifications concernant des personnes dont l'ARC sait ou soupçonne qu'elles tirent un revenu des opérations de production et de distribution de marijuana et de drogues synthétiques, et de récupérer les impôts exigibles aux termes de cotisations fiscales plus élevées.	ARC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Groupe de gestion juricomptable (GGJ) – Des fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité de participer et d'assurer un soutien aux enquêtes et aux poursuites amorcées dans le cadre de l'Initiative intégrée de contrôle des produits de la criminalité relativement à la production, la distribution et la possession de drogues illicites, tout particulièrement dans le cas des ICM et des laboratoires clandestins.	TPSGC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Renseignement financier – Les fonds de la Stratégie appuient l'augmentation de la capacité de produire des renseignements financiers qui appuient les organismes d'exécution de la loi dans leurs enquêtes et poursuites contre des personnes qui reçoivent des fonds générés par la production et la distribution de drogues illicites.	CANAFE	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Contributions annuelles à l'ONUDC et à la CICAD – Les fonds permettent au Canada d'aider financièrement le Bureau du contrôle des drogues et de la prévention du crime des Nations Unies (BCDPC) à remplir son mandat dans la lutte contre les drogues et le crime international à l'échelle mondiale, d'aider financièrement la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) à remplir son mandat relatif à la lutte contre les drogues dans les Amériques et d'accroître l'influence du Canada à l'échelle internationale.	MAECI/SP ⁴	Ancienne SCA
Peines minimales obligatoires⁵		
Poursuites des infractions graves en matière de drogue prévues par la <i>Loi réglementant certaines drogues et autres substances</i>	BDPP	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Préparation et surveillance de cas	SCC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Décisions en matière de libérations conditionnelles et de pardons	CNLC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Service d'analyse des drogues	SC	Nouveaux fonds en vertu de la Stratégie
Source : CGRR pour la Stratégie nationale antidrogue		

⁴ Sécurité publique Canada a transféré des fonds de contribution annuels destinés à la CICAD au MAECI en vue d'une contribution conjointe à la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) et de la prestation de formation liée à la réduction de l'approvisionnement aux organismes d'application de la loi de l'hémisphère.

⁵ Nota: Le projet de loi sur les PMO n'a pas encore reçu la sanction royale et les composantes de la Stratégie relatives aux PMO n'ont donc pas été mises en œuvre. Ces composantes de la Stratégie ne sont donc pas comprises dans l'évaluation.

À long terme (cinq ans ou plus), les résultats attendus de la Stratégie sont les suivants :

- Réduction de la demande de drogues illicites dans les populations et zones ciblées
- Réduction des conséquences néfastes sur la santé et la société des crimes associés à la consommation de drogues illicites
- Réduction de l'offre de drogues illicites.

À titre de ministre directeur de cette initiative horizontale, les rôles et responsabilités du MJ incluent notamment la direction générale, l'élaboration de politiques, la coordination parmi les partenaires, la communication et les activités d'établissement de rapports et d'évaluation.

La structure de gouvernance de la Stratégie se compose du Comité directeur des sous-ministres adjoints et de quatre groupes de travail au niveau des directeurs généraux sur les politiques et le rendement, la prévention et le traitement, la mise en application et les communications. La structure globale de gouvernance est soutenue par l'unité Justice applicable aux jeunes, Initiatives stratégiques et Réforme du droit du MJ. Le Tableau 2 ci-après indique les ministères responsables et participants de chacun de ces groupes, ainsi que leurs principales responsabilités.

Tableau 2 : Structure de gouvernance de la Stratégie nationale antidrogue

Groupe de travail	Présidence	Ministères représentés	Responsabilité
Comité directeur des sous-ministres adjoints	MJ	MJ, SC, SP, GRC, SCC, BDPP, ASFC, MAECI, ARC	Mise en œuvre générale de la Stratégie.
Groupe de travail sur la prévention et le traitement	SC	SC, SP, MJ, GRC, SCC, MAECI, ASPC	Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action sur la prévention et le traitement.
Groupe de travail sur l'application de la loi	SP	SP, GRC, ASFC, SCC, CNLC, BDPP, MJ, SC, MAECI, ARC, TSPGC, CANAFE	Élaboration et mise en œuvre du Plan d'action sur l'application de la loi.
Groupe de travail sur les politiques et le rendement	MJ	MJ, SC, SP, GRC, SCC, BDPP, ASFC, MAECI, BCP, SCT, AINC	Supervision de l'élaboration et de la définition des orientations et résultats stratégiques de la Stratégie ainsi que des travaux du Sous-comité sur l'évaluation et le rendement (SCER), responsable de la mesure du rendement, de l'évaluation et de l'établissement de rapports concernant la Stratégie.

Groupe de travail	Présidence	Ministères représentés	Responsabilité
Groupe de travail sur la communication	MJ	MJ, SC, SP, GRC, ASFC, SCC, MAECI, AINC, BCP	Supervision de la communication de la Stratégie, y compris la prise des décisions nécessaires pour avancer la communication de l'initiative et garantir la coordination des efforts de communication et l'échange d'information par tous les partenaires.

Source : CGRR de la Stratégie nationale antidrogue

2. MÉTHODOLOGIE

La présente section du rapport décrit la méthodologie appliquée à l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie.

2.1. Cadre d'évaluation

Les ministères partenaires ont conjointement élaboré la démarche retenue pour l'évaluation et cette démarche est incluse dans le CGRR. En outre, il convient de souligner que les résultats devaient être compris, mais que la capacité de déclarer les résultats était limitée dans l'évaluation de la mise en œuvre étant donné le caractère relativement récent de la Stratégie et la capacité de déclaration du rendement des ministères participants.

2.2. Collecte des données

La méthodologie d'évaluation comportait un examen des documents et des dossiers, des entrevues (85), et trois groupes de discussion formés d'employés ministériels (19). Une technique de triangulation a servi à vérifier et valider les constatations ainsi dégagées et à déterminer les constatations générales de l'évaluation.

2.2.1. Examen des documents et des dossiers

L'examen des documents et des dossiers a porté à la fois sur des dossiers au niveau de la Stratégie comme telle et sur des dossiers ministériels. Les dossiers concernant la Stratégie dans son ensemble comprennent les documents, les notes d'information et la correspondance créés par le Comité directeur des sous-ministres adjoints, les groupes de travail et l'Unité des initiatives stratégiques du ministère de la Justice. Les dossiers ministériels comprennent notamment la documentation, les recherches, les études et les évaluations ayant trait aux programmes, les rapports, les évaluations, les publications et d'autres produits ayant trait aux projets, les systèmes d'information de gestion des programmes permettant de gérer les cas, les projets, les données

statistiques et d'autres renseignements administratifs enfin, les rapports du rendement ministériel préparés en réponse aux exigences de la Stratégie.

2.2.2. Entrevues

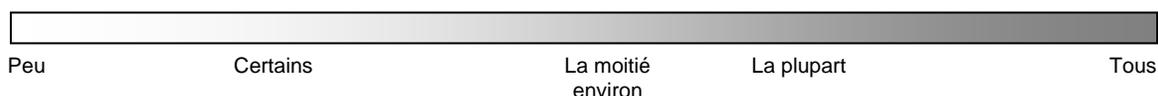
Au total, 85 individus ont été interviewés, y compris les personnes suivantes :

- sous-ministres adjoints (SMA)
- 57 employés ministériels
- cinq intervenants externes des organismes non gouvernementaux et des gouvernements provinciaux et territoriaux
- 21 individus représentant 18 organismes ayant obtenu des subventions et des fonds de contribution en vertu des Plans d'action sur la prévention et le traitement (plus précisément, par l'entremise du FICSA, du PFTT, du FAPC, du PFTTT, de la SAPJJ et du PNLAADA).

Les membres du Sous-comité sur l'évaluation et le rendement ont dressé une liste initiale des individus à interviewer. Ils ont reçu une invitation initiale, soit de leur ministère/organisme (dans le cas des SMA et du personnel ministériel) soit de la Division de l'évaluation du ministère de la Justice (MJ) (dans le cas des intervenants externes et des bénéficiaires de fonds). Cette communication initiale expliquait la raison d'être de l'évaluation et invitait chacun à participer à une entrevue.

Tous les individus figurant à la liste initiale ont été rejointes. Certaines d'entre eux, un petit nombre, ont refusé l'invitation. Dans certains cas, ils ont désigné d'autres individus au sein de leur organisation comme étant de meilleurs candidats à l'entrevue. Les entrevues ont été tenues par téléphone dans la langue officielle de préférence des individus enquêtés.

L'échelle ci-après a servi à analyser les données en provenance des principaux intervenants en vue du présent rapport.



2.2.3. Groupes de discussion composés de personnel ministériel

Enfin, trois groupes de discussion ont été organisés auprès du personnel ministériel associé à la mise en œuvre de la Stratégie. L'objet de cet élément était de valider les constatations de l'évaluation, d'étudier les conclusions éventuelles et, à la lumière des constatations préliminaires de l'évaluation, explorer les solutions possibles en vue du rapport final.

Les entrevues en groupes de discussion ont été tenues après le dépôt des résultats préliminaires et la présentation des conclusions préliminaires au SCER. À ce moment, les enjeux saillants de l'évaluation étaient connus. Le SCER a défini trois sujets qu'il voulait creuser dans la collecte de données finales. Les guides de l'animateur ont ensuite été préparés à partir de l'analyse préliminaire des constatations.

Chaque groupe de discussion a examiné un des grands thèmes suivants : 1) conception et perceptions relatives à la Stratégie; 2) gouvernance et horizontalité; 3) mesure et déclaration du rendement. Les participants, désignés par des membres du SCER, comprenaient des cadres supérieurs, des directeurs et gestionnaires de programme par exemple; tous les ministères et organismes partenaires avaient été invités à présenter des participants, mais la participation aux groupes de discussion était facultative. En tout, 19 individus ont participé au travail des groupes de discussion, certaines d'entre elles s'étant jointe à plus d'un groupe. La participation, par ministère/organisme, a été la suivante :

- Conception et perceptions : ASFC, MAECI, MJ, SP, TPSGC, GRC
- Gouvernance et horizontalité : ASFC, MAECI, MJ, SC, SP, GRC
- Mesure et déclaration du rendement : MJ, MAECI, SC, BDPP, SP, GRC

Toutes les réunions des groupes de discussion ont eu lieu le 16 septembre 2009, à Ottawa. Les idées et les propositions issues de ces groupes sont intégrées dans le texte des sections pertinentes du présent rapport et ont contribué à l'élaboration des conclusions générales de l'évaluation.

3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

La présente section du rapport résume les constatations issues de toutes les actions de collecte de données exécutées dans le cadre de l'évaluation.

3.1. Pertinence

L'évaluation a porté sur la pertinence de la Stratégie en fonction des trois volets suivants : les objectifs et les priorités à l'échelle internationale, fédérale et provinciale/territoriale; le rôle du gouvernement fédéral dans la prévention, le traitement et l'application de la loi relativement aux drogues illicites; et le besoin continu pour la Stratégie.

3.1.1. Pertinence par rapport aux objectifs et priorités à l'échelle fédérale, provinciale/territoriale et internationale

À l'échelon fédéral, l'engagement continu à l'endroit de la Stratégie demeure toujours aussi marqué, comme l'illustrent les déclarations publiques des ministres qui participent à la Stratégie, affichées sur le site Web de la Stratégie, et la nouvelle présentation de la législation sur les PMO, en février 2009. De manière générale, la Stratégie renvoie à d'autres initiatives du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne ses programmes de lutte contre la criminalité et de la promotion de la santé et de la sécurité des collectivités.

Les données issues de l'évaluation indiquent que la Stratégie correspond passablement aux objectifs et aux priorités provinciales / territoriales. Même si l'examen complet des démarches provinciales/territoriales retenues en matière de lutte contre les drogues dépassait la portée de la présente évaluation, un examen partiel indique clairement que les provinces et territoires ont adopté des objectifs et des priorités différents : ils placent l'accent sur la toxicomanie en général plutôt que sur la consommation de drogues illicites, adhèrent à la politique de réduction des méfaits et poursuivent une démarche plus globale relativement aux questions de consommation de substances (plusieurs provinces ont intégré ou intègrent les questions de santé mentale et de

toxicomanie, par exemple)⁶. Cela étant dit, quelques rares répondants soulignaient, bien que la Stratégie soit plus étroite que ne le sont démarches provinciales/territoriales, on l'utilisait néanmoins, pour mettre l'accent sur les domaines d'intérêt commun.

Enfin, les données issues de l'évaluation indiquent que la Stratégie correspond aux objectifs et aux priorités internationaux. La Stratégie a été bien accueillie à titre de modèle par la communauté internationale, et un pays au moins (le Chili) a élaboré une stratégie nationale très similaire à celle du Canada. La formation assurée par la GRC fait l'objet d'une demande internationale croissante.

Toutefois, il conviendra de noter que la communauté internationale est divisée quant à l'orientation la plus indiquée pour la politique sur les drogues illicites, et, en particulier sur les questions relatives à la réduction des méfaits et à l'équilibre approprié entre la réduction de l'approvisionnement (application de la loi) et la réduction de la demande (prévention et traitement). Des répondants à l'entrevue ont déclaré que la collectivité internationale s'oriente vers une démarche plus globale et place une plus grande importance sur la prévention et le traitement; la mesure d'une telle évolution dépassait la portée de la présente évaluation. En outre, certains pays ont mis en place des stratégies de lutte contre les drogues qui ne ciblent pas exclusivement les drogues illicites. Par exemple, bien qu'elle soit fortement axée sur les drogues illicites, la stratégie nationale antidrogue des États-Unis cible aussi l'utilisation des substances illicites en général, et mentionne explicitement la consommation d'alcool et de médicaments d'ordonnance comme des questions préoccupantes qui exigent une action gouvernementale⁷.

⁶ À titre d'exemple, notamment : *Stronger Together: A Provincial Framework for Action on Alcohol and Other Drug Use*, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission [Commission albertainne contre l'alcoolisme et la toxicomanie], octobre 2005; *Every Door is the Right Door: A British Columbia Planning Framework to Address Problematic Substance Use and Addiction*, Ministry of Health Services, gouvernement de la Colombie-Britannique, mai 2004; *Working Together for Mental Health: A Provincial Policy Framework for Mental Health and Addictions Services in Newfoundland and Labrador*, gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, octobre 2005; *Setting the Course: A Framework for Integrating Addiction Treatment Service in Ontario*, gouvernement de l'Ontario, 1999; *Premier's Project Hope: Saskatchewan's Action Plan for Substance Abuse*, gouvernement de la Saskatchewan, octobre 2005; *Plan d'action interministérielle en toxicomanie 2006-2011*, ministère de la Santé et des Services sociaux, gouvernement du Québec, 2006; *Addictions and Mental Health Strategy*, gouvernement du Nunavut, non daté; *Yukon Substance Abuse Action Plan*, ministère de la Justice, gouvernement du Yukon, octobre 2005.

⁷ United States National Drug Control Strategy. 2009 Annual Report.

3.1.2. Rôle du gouvernement

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'application de loi est défini par la Constitution, la législation intérieure, notamment le *Code criminel* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances (LRCDAS)*, ainsi que par diverses conventions internationales que le Canada a ratifiées. Ces conventions incluent, notamment, la *Convention unique sur les stupéfiants, 1961*, telle que modifiée par le Protocole de 1972, la *Convention sur les substances psychotropes, 1971*, et la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 1988*.

Par contre, la prévention et le traitement sont des secteurs principalement de compétence provinciale, sauf en ce qui a trait aux Premières nations vivant dans des réserves, aux détenus des établissements correctionnels fédéraux et au personnel militaire. On observe cependant un consensus général parmi les répondants, selon lequel le gouvernement fédéral peut et doit adopter un rôle actif dans ces domaines, compte tenu de l'ampleur du problème lié aux drogues illicites et de l'importance des ressources nécessaires et que le problème ne se délimite pas au sein des frontières locales, provinciales/territoriales ou régionales. Les répondants sont d'avis que les rôles indiqués du gouvernement fédéral dans le traitement et l'application de la loi englobent la mise en commun de l'information, l'établissement de normes nationales, la mise à l'essai de démarches nouvelles et novatrices et la promotion de la collaboration et de la coordination parmi les parties prenantes.

En général, compte tenu de l'ampleur du problème des drogues illicites à l'échelle nationale et internationale, la coopération et la collaboration de tous les partenaires s'imposent clairement au niveau fédéral.

3.1.3. Besoin continu de la Stratégie

Les données de l'évaluation confirment un besoin continu pour une réponse coordonnée aux problèmes de drogues illicites, telle que la Stratégie nationale antidrogue, assortie d'éléments de prévention, de traitement et d'application de la loi. De toute évidence, les drogues illicites continuent de constituer une préoccupation majeure, tant à l'échelle nationale qu'internationale⁸, alors que des rapports indiquent que le Canada est devenu l'un des principaux pays d'où

⁸ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Rapport mondial sur les drogues 2009*, Service canadien de renseignements criminels, *Rapport sur le crime organisé*; et GRC, *Situation des drogues illicites au Canada – 2007*.

proviennent les drogues illicites telles que les méthamphétamines, la MDMA (l'extasie) et la marijuana. En 2007, un rapport de la GRC faisait observer que des groupes du crime organisé se servent des aéroports internationaux canadiens pour importer un vaste éventail de drogues, que la région Asie-Pacifique est devenue un important consommateur de méthamphétamine et de MDMA, que le trafic transfrontalier de tablettes de MDMA en provenance du Canada vers les États-Unis continue de plus belle, et que les groupes du crime organisé canadien se procurent des produits chimiques précurseurs en provenance de pays comme l'Inde et la Chine afin de fabriquer la méthamphétamine et la MDMA⁹. Compte tenu de tels faits concrets, il est clair qu'une robuste intervention d'application de la loi concernant les drogues illicites s'impose.

De la même manière, les statistiques canadiennes les plus récentes à l'égard du taux de consommation de drogues illicites indiquent un besoin constant de mesures dans le domaine de la prévention et du traitement. Selon les données de l'Enquête de surveillance canadienne de la consommation d'alcool et de drogues (ESCCAD) de 2008, incluses au Tableau 3, 11 % des Canadiens avaient fait usage de cannabis l'année précédente, tandis que chez les jeunes — une des principales populations ciblées par la Stratégie nationale antidrogue — cette proportion était considérablement plus élevée à savoir 33 %. En fait, les jeunes étaient davantage susceptibles que la population en général d'avoir consommé diverses drogues illicites, y compris les hallucinogènes, la MDMA, la cocaïne/le crack et les amphétamines.

Tableau 3 : Profils de la consommation de drogues illicites chez les Canadiens

	Dans l'ensemble	Jeunes âgés de 15 à 24 ans
Consommation de cannabis l'année précédente	11,4 %	32,7 %
Consommation d'hallucinogènes l'année précédente	2,1 %	10,2 %
Consommation de MDMA l'année précédente	1,4 %	6,5 %
Consommation de cocaïne/crack l'année précédente	1,6 %	5,9 %
Consommation d'amphétamines l'année précédente	1,1 %	3,7 %

Source : ESCCAD 2008

Nombre d'intervenants externes ont déclaré que les composantes de prévention et de traitement de la Stratégie serviraient mieux les intérêts du public si elles couvraient la consommation de substances en général, plutôt que la seule consommation de drogues illicites. Beaucoup ont souligné que les coûts sociaux de la consommation d'alcool dépassent ceux de la consommation des drogues illicites. En fait, d'après une analyse des données issues de l'Enquête sur les toxicomanies au Canada de 2004, les totaux des coûts sociaux directs de la consommation

⁹ GRC, Situation des drogues illicites au Canada – 2007.

d'alcool (y compris les coûts liés aux soins de santé, à l'application de la loi et à la prévention et à la recherche) ont été deux fois plus élevés que ceux liés à l'ensemble regroupé des drogues illicites en 2002¹⁰. De plus, les données de l'ESCCAD de 2008, révèlent que la consommation d'alcool est beaucoup plus répandue au Canada que celle de toute drogue illicite : 79 % des Canadiens et 77 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans ont déclaré avoir consommé de l'alcool au cours de l'année précédente, et 14 % des jeunes ont déclaré boire beaucoup et souvent. Les intervenants externes, tout en reconnaissant le besoin d'une stratégie nationale ciblant la prévention, le traitement et l'application de la loi relativement au problème des drogues illicites, ont souligné que le problème de consommation abusive de substances au Canada n'est pas seulement un problème de consommation de drogues illicites.

3.2. Conception de la Stratégie

L'évaluation a constaté la nécessité d'éclaircir la portée de la Stratégie auprès des intervenants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement fédéral. Plus précisément, il faut définir plus clairement quelles sont les substances considérées comme des « drogues illicites », dans le contexte précis de la Stratégie et de ses plans d'action.

Le *Code criminel* définit « drogue illicite » comme il suit :

Substance désignée ou précurseur dont l'importation, l'exportation, la production, la vente ou la possession est interdite ou restreinte en vertu de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (art. 462.1).

La CGRR définit la portée de la Stratégie comme il suit :

La Stratégie est axée sur les drogues illicites définies dans la *LRCIDAS*, entre autres les opiacés, la cocaïne et les substances de type cannabis (y compris la marijuana), et les drogues synthétiques comme la MDA [MDMA] et la méthamphétamine.

Les Plans d'action sur la prévention et le traitement portent généralement sur les drogues illicites mentionnées dans la *LRCIDAS*. Le Plan d'action sur l'application de la loi vise la production et la distribution de substances de type cannabis (y

¹⁰ Thomas, G., & Davis, C.G. (2007). *Comparing the Perceived Seriousness and Actual Costs of Substance Abuse in Canada*. Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

compris la marijuana) et de drogues synthétiques comme la MDA [MDMA] et la méthamphétamine, et des produits chimiques précurseurs énumérés à l'annexe VI de la *LRCDas* (comme l'éphédrine et la pseudoéphédrine) utilisés pour produire ces drogues synthétiques (p. 13).

D'après la définition qu'en donne le CGRR, toutes les substances énumérées dans la *LRCDas* sont réputées être des drogues illicites aux fins de la Stratégie. Par ailleurs, la définition donnée par le CGRR mentionne expressément des substances normalement considérées comme étant des drogues de la rue, et dans un contexte plus global, la discussion de la Stratégie nationale dans le CGRR cible pareillement les drogues de la rue comme la cocaïne, la marijuana, la MDMA et les amphétamines. Le vérificateur général définissait également les drogues illicites dans son rapport de 2001, et consacrait un chapitre au rôle du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux drogues illicites :

L'expression « drogues illicites » est généralement utilisée au Canada pour désigner *certaines* [italiques ajoutés] substances énumérées dans la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* de 1997. Ces substances comprennent l'héroïne, la cocaïne, le cannabis (y compris la marijuana et le hachisch) ainsi que des substances synthétiques comme le LSD et l'extasie) (chap. 11, par. 11.9).

Les données issues de l'évaluation indiquent que bon nombre des intervenants fondent leurs actions sur la prémisse que la Stratégie cible les drogues illicites, selon la définition étroite de cette expression, et non pas également les produits pharmaceutiques réglementés par la *LRCDas*. Par exemple, en septembre 2008, le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM), pressant la Stratégie à cibler la consommation problématique de produits pharmaceutiques, soulignait que, présentement, la stratégie ne ciblait « que les drogues illicites comme le cannabis, la cocaïne et l'héroïne »¹¹. La confusion peut découler du fait que même si les produits pharmaceutiques contiennent des substances réglementées, ils ne sont pas toujours illicites; c'est plutôt leur obtention ou leur usage qui peuvent revêtir un caractère illicite. Il faut donc préciser plus clairement aux intervenants que la Stratégie cible effectivement la consommation illicite de produits pharmaceutiques.

¹¹ Centre de toxicomanie et de santé mentale. (Septembre 2008). *The National Anti-Drug Strategy: A CAMH Response*.

L'évaluation a également constaté que les initiatives visant la consommation des substances en général — y compris, on présume, la consommation problématique d'alcool — bénéficient de l'appui de certains des programmes de financement de la Stratégie. Selon une récente étude mettant en correspondance tous les projets financés en vertu des Plans d'action sur la prévention et le traitement en date du 1^{er} mars 2009 (118 projets), 51,7 % des projets ciblaient la consommation des substances en général, tandis que 47,4 % ciblaient celle des drogues illicites¹². À l'analyse en fonction de chaque plan d'action, l'étude révélait en outre que 49,4 % des projets de prévention et 42,4 % des projets de traitement visaient expressément les drogues illicites, tandis que 50,6 % des projets de prévention et 54,5 % des projets de traitement visaient la consommation des substances en général¹³. L'étude concluait que :

Compte tenu que la Stratégie cible explicitement la consommation des drogues illicites, les constatations portent à conclure qu'il convient de porter l'attention à la manière dont les priorités de la Stratégie sont énoncées et décrites par les partenaires de financement et les responsables de l'administration des fonds. Même s'il s'agit là peut-être davantage d'une question de sémantique que d'une question de fond, il convient de l'approfondir puisque la Stratégie est explicitement axée sur la consommation des drogues illicites (p. 30 Traduction).

Il importe de comprendre que le Plan d'action sur le traitement a pour objectif de « soutenir les mécanismes et services de traitement et de réadaptation » et qu'à ce titre, il vise, en toute légitimité, plus que les seules drogues illicites. Cela étant dit, il est clair qu'il faudrait davantage se soucier de la façon d'informer les intervenants des priorités de la Stratégie.

3.3. Gouvernance et horizontalité

La Stratégie a été conçue à titre d'initiative horizontale regroupant 12 ministères et organismes partenaires, le MJ assumant le rôle de ministre directeur. Depuis quelques décennies, l'accent

¹² Caputo, T. (Mars 2009). *National Anti-drogues Strategies Mapping of Prevention and Treatment Funding Programs Final Report*. Les programmes de financement pertinents incluent le PFTTT, la SAPJJ, le PFTT, le PNLAADA, le FICSA et le FAPC. Les projets qui ont obtenu des fonds et qui ciblent les drogues illicites incluent ceux qui ont fait mention des drogues illicites, ainsi que ceux qui ont désigné expressément le cannabis ou la méthamphétamine.

¹³ Il convient de souligner que le PNLAADA, une composante de la Stratégie qui cible la consommation des substances en général (y compris l'alcool), est inclus dans l'analyse. Toutefois, seulement neuf projets financés par le PNLAADA ont été inclus dans l'analyse, et il semble donc manifeste que d'autres programmes financent également des projets qui ciblent la consommation des substances en général, plutôt que les seules drogues illicites.

est de plus en plus placé sur les initiatives horizontales au gouvernement fédéral. Toutefois, peu d'évaluations ont été consacrées à la gouvernance et à l'horizontalité de telles initiatives. Ne pouvant s'appuyer sur de telles données, la présente évaluation s'inspire des principes énoncés dans le rapport du vérificateur général du Canada de décembre 2000, à l'évaluation de la gouvernance de la Stratégie,.

Le rapport du vérificateur général dans lequel paraît l'examen des défis associés à la gestion des questions horizontales axée sur les résultats, énonce la raison d'être et la définition des initiatives horizontales comme il suit :

Lorsqu'une politique touche aux mandats de plusieurs ministères, aucun d'entre eux ne possède tous les leviers, tous les moyens et toutes [les] compétences pour s'en occuper convenablement. Les ministères doivent concerter pour viser le même objectif et avoir la même optique de réussite. Ils doivent gérer efficacement les ressources consacrées à la question horizontale, se demander comment combler collectivement les lacunes du service et éliminer les redoublements. Ils doivent pouvoir mettre leurs réalisations en évidence et tirer des leçons de leur rendement actuel afin d'avancer sur la voie des résultats attendus. De plus, il est possible que la question les oblige à collaborer avec d'autres niveaux du gouvernement et des partenaires de l'extérieur. C'est ce en quoi constitue la gestion des questions horizontales axée sur les résultats (par. 20.107).

Reprenant les termes du Groupe de travail des sous-ministres de 1996, le rapport signale plusieurs éléments essentiels à prévoir dans les initiatives horizontales, y compris les éléments suivants :

- un cadre redditionnel qui précise les mandats respectifs et les apports du ministère directeur et des ministères partenaires;
- une consultation avec les intéressés au sujet des questions d'intérêt commun;
- des attentes réalistes en ce qui concerne les calendriers et les résultats, compte tenu de la complexité que suppose la gestion des questions d'intérêt commun;
- des ressources suffisantes pour permettre au ministère directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale;
- des incitatifs et des récompenses appropriés pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe (par. 20.110).

Enfin, le rapport souligne la nécessité de structures de coordination efficace, y compris l'importance de la désignation d'un ministère directeur, de la coordination convenable entre les ministères participants et d'un leadership et d'un soutien de haut niveau. La discussion ci-après repose sur certains de ces principes généraux afin d'évaluer la structure de gouvernance et le fonctionnement horizontal de la Stratégie.

3.3.1. Un cadre de responsabilisation clair

Le rapport du vérificateur général souligne l'importance d'un cadre redditionnel qui précise les mandats et les apports des ministères partenaires. Le CGRR de la Stratégie nationale antidrogue définit les rôles et responsabilités respectifs des ministères partenaires et du MJ, le ministère responsable ou directeur. Chez les membres du personnel ministériel interrogés, on observe un consensus général selon lequel les rôles et les responsabilités des partenaires de la Stratégie sont appropriés et clairement définis, et il ressort par ailleurs une vision commune de ces rôles et responsabilités chez les partenaires. Dans cette mesure, il semble qu'un cadre de responsabilisation satisfaisant ait été mis en place. Toutefois, certains défis ont dû être relevés relativement au rôle du MJ en tant que ministère directeur de la Stratégie, ces défis étant résumés ci-après.

3.3.2. Ministère directeur efficace

Le rapport du vérificateur général souligne le besoin de structures de coordination efficaces des initiatives horizontales, y compris un ministère directeur efficace. Le rapport souligne que « [les ministères directeurs doivent] établir des consensus, persuader les ministères partenaires d'adopter certaines positions, veiller à ce que les décisions soient exécutées, communiquer avec les groupes intéressés et faire en sorte que les calendriers soient respectés » (par. 20.128). Pour cette raison, le rapport poursuit et précise « [i]l est important que le ministère directeur soit reconnu comme tel par tous les participants et qu'il dispose des pouvoirs nécessaires pour assumer ses responsabilités » (par. 20.123). Cependant, dans les faits « [les ministères directeurs] n'ont souvent que très peu d'autorité pour asseoir leurs responsabilités » (par. 20.128).

Les données issues de l'évaluation indiquent que ce ne sont pas tous les partenaires de la Stratégie qui, au moins initialement, ont appuyé le transfert du rôle de ministère directeur depuis Santé Canada vers le MJ. Deux raisons expliquent leurs réticences. Premièrement, Santé Canada avait historiquement dirigé les initiatives relatives à la lutte antidrogue et les autres ministères n'étaient pas habitués à travailler avec le MJ assumant le rôle de ministère directeur de telles

initiatives. Deuxièmement, le MJ n'avait jamais assumé auparavant le rôle de ministre directeur de grandes initiatives interministérielles, et il lui a fallu un certain temps pour s'adapter à ce rôle. Par conséquent, la nomination du MJ au titre de ministre responsable de la Stratégie a été remise en question au moins chez certains partenariats; cette question est cependant réglée. D'une façon similaire à la situation dans laquelle se sont trouvés d'autres ministères directeurs que signalait le vérificateur général, le MJ n'est pas investi de l'autorité nécessaire pour obliger les partenaires de la Stratégie à agir. Il est plutôt contraint de persuader les ministères et organismes partenaires d'assumer leurs responsabilités dans le cadre de la Stratégie. Cela étant dit, plusieurs répondants ont fait observer que le MJ, dans ses fonctions de président du Sous-comité de l'évaluation et du rendement, a efficacement coordonné les activités de mesure du rendement, d'évaluation et d'établissement de rapport relatifs à la Stratégie (la section 3.6 donne de plus amples renseignements à cet égard).

Enfin, le rapport du vérificateur général souligne le besoin de prévoir « des ressources suffisantes pour permettre au ministre directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale » (par. 20.110). La section 3.5.1 du présent rapport fait l'examen du caractère de suffisance des ressources associées au rôle de ministre directeur.

3.3.3. Coordination suffisante au sein des ministères participants

Le rapport du vérificateur général susmentionné ajoute que la coordination efficace des initiatives horizontales s'étend au-delà du simple rôle du ministre directeur et inclut les relations entre les ministères participants. Il affirme clairement qu'il n'existe pas de modèle unique de coordination, et que la façon d'aborder la coordination dépend des questions cibles de l'initiative. Il le fait dans les termes suivants :

La coordination des questions horizontales se fait de diverses façons et d'une manière plus ou moins serrée, selon le cas. Elle peut, par exemple, être relativement lâche et se limiter à un simple échange de renseignements entre gestionnaires de divers ministères, ou au contraire être plus rigide, si les ministères jugent nécessaire de travailler de concert à l'atteinte d'objectifs communs.

Parfois, il n'est pas nécessaire que la coordination soit très étroite. Beaucoup de politiques et de programmes n'exigent qu'une simple communication entre ministères pour assurer la complémentarité des efforts. Dans de tels cas, une

coordination serrée et structurée risquerait de gêner les ministères et d'entraver l'initiative (par. 20.119 et 20.120).

La Stratégie nationale antidrogue prévoit que la coordination se fera en partie par l'intermédiaire d'une structure de gouvernance composée d'un Comité des SMA et des quatre groupes de travail au niveau des directeurs généraux suivants : prévention et traitement, application de la loi, politiques et rendement, et communication. Parmi la minorité de répondants-clés qui ont présenté des observations spécifiques de la structure de gouvernance, certains croient que celle-ci structure fonctionne bien et a réussi à diriger la Stratégie, tandis que d'autres ont dit se demander si tous les groupes de travail intéressés avaient tenu des réunions périodiques. La comparaison des attentes énoncées dans le mandat et du nombre réel de réunions tenues à ce jour (voir le Tableau 4) montre que ce ne sont pas tous les groupes de travail qui se réunissent périodiquement ou aussi souvent que le prévoit leur mandat. Il est cependant difficile de savoir si le nombre de réunions tenues est suffisant, compte tenu de l'absence de normes de comparaison accessibles.

Tableau 4 : Fréquence des réunions des groupes/comités de travail à compter de septembre

Groupe de travail	Fréquence des réunions prévues par le mandat	Nombre de réunions tenues à compter de septembre
Groupe de travail sur la prévention et le traitement	« Les réunions se tiendront à tous les deux mois. D'autres réunions pourraient être ajoutées au besoin. »	Quatre
Groupe de travail sur l'application de la loi	« Le Groupe de travail se réunira deux fois par année, et au besoin, sur convocation du président ».	Trois
Groupe de travail sur les politiques et le rendement	« Le Groupe de travail se réunira au besoin, sur convocation du président. Initialement, les réunions devaient être plus fréquentes, peut-être jusqu'à une fois par mois, mais la fréquence nécessaire de telles réunions devrait diminuer dans la foulée du lancement de la Stratégie ».	Huit, plus une prévue en novembre 2009
Groupe de travail sur la communication	« Les réunions se tiendront une fois par deux semaines, initialement, cette fréquence diminuant jusqu'à une fois par mois dans la foulée de l'évolution de la mise en œuvre de la Stratégie. »	Deux, ainsi que des réunions périodiques au niveau de travail
Comité des SMA	Aucun mandat officiel; le Comité devait se réunir seulement lorsque se présenteraient des questions exigeant l'examen par les SMA.	Deux, ainsi qu'une réunion prévue pour novembre ou décembre 2009.

Groupe de travail	Fréquence des réunions prévues par le mandat	Nombre de réunions tenues à compter de septembre
Sous-comité sur l'évaluation et le rendement (relève du Groupe de travail sur les politiques et le rendement)	« Le Sous-comité devrait se réunir fréquemment pendant les étapes initiales de la Stratégie mais la fréquence des réunions devrait passablement diminuer au fur et à mesure de la mise en œuvre de la Stratégie. »	Six, en plus de multiples ateliers de travail, réunions et consultations sur l'élaboration de mesures du rendement et d'une stratégie de mesure du rendement, ainsi que sur l'évaluation

Source : Mandat des groupes de travail; information en provenance des partenaires de la Stratégie.

Il est possible de faire valoir que le fruit concret des réunions de groupes de travail est tout aussi important, sinon davantage, que la fréquence de ces réunions. L'examen des comptes rendus de réunions et des observations des répondants indiquent que les réunions de groupes de travail sont tendance à davantage axées à l'échange d'information et les rapports qu'elles ne le sont à la collaboration opérationnelle et la coordination.

Cela étant dit, l'évaluation présente des exemples de collaboration opérationnelle chez les partenaires de la Stratégie. Dans le cadre du Groupe de travail pour la prévention et le traitement, la DGSPNI a été le fer de lance de la discussion par les partenaires des questions autochtones, dont l'objectif était d'éventuellement élaborer des politiques et des initiatives répondant aux besoins particuliers des populations autochtones. Les répondants ont fait savoir qu'un Comité des questions autochtones a été formé et s'est réuni au maximum à trois reprises jusqu'à ce jour.

On peut relever certains exemples de collaboration ailleurs que dans le contexte des groupes de travail. Par exemple, l'Initiative sur les drogues synthétiques (IDS), lancée en août 2009, sous l'impulsion de la GRC, a réuni Santé Canada, l'ASFC, l'ARC, la SP, le MJ, le BDPP, le MAECI et Environnement Canada (un ministère qui n'est pas un des partenaires de la Stratégie). L'IDS a pour objectif « d'éliminer l'importation/l'exportation, la production et la distribution de substances illicites donnant lieu à des abus, notamment les drogues synthétiques, le détournement de précurseurs chimiques et la participation de criminels du crime organisé et des groupes criminels à ces activités »¹⁴. La composante internationale de la Stratégie constitue un autre exemple de collaboration et bénéficie de l'intervention de plusieurs partenaires, y compris SC, le MJ, la SP, la GRC, l'ASFC et le MAECI. Les partenaires collaborent à plusieurs efforts à l'échelle internationale, notamment la rédaction provisoire d'une déclaration politique et d'un

¹⁴ Discours du sous-commissaire de la GRC, Raf Souccar, à l'occasion du lancement dans les médias de l'Initiative sur les drogues synthétiques, 25 août 2009.

plan d'action des Nations Unies pour lutter contre les drogues illicites pendant les dix prochaines années.

Une coordination et une collaboration accrues des partenaires de la Stratégie pourraient vraisemblablement être utiles à d'autres égards. Par ailleurs, tel le vérificateur général a fait observer, il n'est parfois pas nécessaire que la coordination soit très étroite pour que les tentatives visant à imposer une coordination serrée risquent de gêner les partenaires et d'entraver l'initiative. En outre, il n'est pas nécessaire que ce soit au niveau du groupe de travail que la coordination et la collaboration se manifestent. Les réunions périodiques de groupes de travail est certes importante, mais il est peut-être déraisonnable d'espérer que ces réunions soient plus qu'une occasion de partage de l'information et de discussion générale sur les politiques, particulièrement si ces groupes doivent comprendre des cadres supérieurs comme les directeurs généraux. L'évaluation révèle que c'est plutôt habituel quand le personnel subalterne assiste aux réunions de groupes de travail en remplacement des directeurs généraux, ce qui représente peut-être, combien le temps presse chez les hauts fonctionnaires et, peut se produire au niveau de travail, une collaboration significative.

Dans ce contexte, il importe également de garder à l'esprit les différences entre les plans d'action. Dans le cadre du Plan d'action sur l'application de la loi, bon nombre de ministères et d'organismes partenaires dépendent beaucoup les uns des autres pour l'exécution de leurs activités quotidiennes et l'accomplissement de leur mandat. Ainsi, les ministères et organismes qui participent au Plan d'action sur l'application de la loi doivent périodiquement communiquer avec leurs partenaires immédiats de la Stratégie simplement pour remplir leurs fonctions normales. Par contre, au niveau opérationnel, les ministères et organismes qui participent aux Plans d'action sur la prévention et le traitement sont beaucoup moins tributaires des autres partenaires de la Stratégie dans l'exécution de leurs programmes respectifs. Pour les partenaires de tels plans d'action, la coordination horizontale et la collaboration peuvent exiger un effort supplémentaire.

Au plan pratique, l'évaluation a fait ressortir plusieurs possibilités à l'amélioration du fonctionnement horizontal de la Stratégie. Il serait notamment possible d'élaborer et de mettre en œuvre un mécanisme de réaffectation des fonds parmi les ministères et organismes partenaires dans le cadre de chacun des plans d'action, et plus précisément lorsqu'il ressort clairement que certaines composantes ou certains partenaires n'utiliseront pas entièrement les fonds dont ils disposent – ce qui a été le cas de la Stratégie, comme il en sera traité ci-après. Dans de telles circonstances, la réaffectation des fonds de la Stratégie garantirait aux programmes de la Stratégie leur utilisation en vue de l'atteindre ses objectifs, plutôt qu'à d'autres fins. Tous les

partenaires participant à un plan d'action devraient évidemment s'entendre quant au principe de la réaffectation ainsi que son mécanisme, et toute cette démarche serait aussi assujettie à l'approbation du Conseil du Trésor. La mise en œuvre, d'un tel mécanisme de réaffectation obligerait les ministères et organismes partenaires à travailler de concert afin d'atteindre l'ensemble des objectifs de chaque plan d'action.

Les répondants interviewés et les participants aux groupes de discussion ont signalé d'autres possibilités à l'amélioration du fonctionnement horizontal :

- Établissement de groupes de travail composés de représentants au niveau des programmes, pour encourager la collaboration et la coordination au niveau opérationnel; ces groupes s'ajouteraient aux groupes de travail au niveau des directeurs généraux.
- Mise en commun de l'information chez les partenaires concernés, ou des sous-ensembles de ces partenaires, sur l'identité des organismes qui ont demandé ou reçu des fonds dans le cadre des programmes de financement de la Stratégie. Les partenaires de la Stratégie pourraient ainsi mieux travailler avec les bénéficiaires de fonds à la réalisation de leurs initiatives, ce qui aurait pour effet de maximiser l'incidence des ressources de la Stratégie.
- Mise en place d'un site Extranet ou Intranet dédié à la Stratégie, pour le partage de l'information entre les partenaires.

Les participants aux groupes de discussion soulignaient qu'au moment de l'étude des divers mécanismes visant à améliorer l'horizontalité, la préoccupation principale devrait être le bien-fondé d'une collaboration et d'une coordination accrues, susceptibles de produire de meilleurs résultats pour l'atteinte des objectifs de chacun des plans d'action.

3.4. Mise en œuvre de la Stratégie

Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la Stratégie s'est déroulée en grande partie comme prévue. Toutes les composantes de la Stratégie ont été mises en œuvre, à l'exception des éléments qui dépendaient de l'adoption de la législation sur les PMO proposée par le gouvernement. Toutefois, de nombreuses composantes ont subi des contretemps et autres difficultés, et sont en retard par rapport à leur calendrier de mise en œuvre. Les principaux défis de mise en œuvre ont été des circonstances qui échappaient au contrôle des composantes, les questions de ressources humaines et la nécessité de cibler les programmes existants sur les drogues illicites. Ces défis sont résumés ci-après. De plus amples renseignements à cet égard sont donnés au Tableau 5, qui

décrit les progrès réalisés par chacune des composantes ainsi que les obstacles qu'elle a dû surmonter.

Circonstances indépendantes de la volonté des partenaires – Bon nombre de composantes, et particulièrement celles qui s'inscrivaient dans les Plans d'action sur la prévention et le traitement, ont été retardées en raison de circonstances qui échappaient à leur contrôle. Il s'agit, notamment, de retards liés au jour des élections fédérales de 2008 ou découlant de processus internes d'ordre administratif ou autre, tel que les processus d'approbation et d'embauche, au sein des ministères partenaires.

Défis liés aux ressources humaines – Beaucoup de composantes ont été confrontées à des défis au chapitre des ressources humaines. Le roulement des gestionnaires et la dotation en personnel ont été une source de difficultés pour plusieurs composantes, alors que d'autres, et notamment celles qui visaient des améliorations de capacité, ont éprouvé des difficultés dans l'embauche, en temps opportun, de ressources humaines supplémentaires (autrement dit, en temps opportun pour dépenser les ressources affectées à la Stratégie pendant l'exercice pertinent). Pour certaines composantes, des retards ont découlé de la nécessité de veiller à ce que tous les nouveaux employés satisfassent toutes les exigences relatives à la sécurité et à la formation. Les questions liées aux ressources humaines ont été à l'origine du principal défi qu'ont dû relever les composantes du Plan d'action sur l'application de la loi, et ces questions ont également suscité des difficultés pour certaines composantes des Plans d'action sur la prévention et le traitement.

Nécessité de recibler les programmes existants – Dans le cadre des Plans d'action sur la prévention et le traitement, certaines composantes qui existaient avant la mise en œuvre de la Stratégie ont subi des contretemps et autres difficultés, et ont été retardées, au moment de recibler leur programme de la Stratégie et de faire accepter des intervenants (les organismes communautaires et ceux des provinces et territoires, par exemple), ces changements.

Tableau 5 : État d'avancement des composantes de la Stratégie nationale antidrogue

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
Plan d'action à la prévention	
Campagne médiatique de masse (SC)	Dans l'ensemble, cette nouvelle composante a été partiellement mise en œuvre comme prévue et a accusé des retards. La première phase de la campagne, ciblée vers les parents, a été mise en œuvre comme prévu. Cette campagne qui ciblait les parents comprenait des annonces diffusées à la télévision, la radio et dans les journaux, une campagne Web et un dépliant destiné aux parents. Le lancement de la campagne destinée aux parents a été suivi de sondages OECF (outil d'évaluation de la campagne de publicité) pour soutenir la mesure du rendement et les besoins d'évaluation prévus par la

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
	<p>Stratégie. Cette campagne sera lancée de nouveau en 2009–2010.</p> <p>La deuxième phase de la campagne de publicité, ciblant les jeunes, est présentement en voie d'élaboration.</p>
Fonds des initiatives communautaires de la Stratégie antidrogue (SC)	<p>Ce programme présentement en place a été mis en œuvre comme prévu, mais il a été retardé pour diverses raisons. Le premier appel de propositions (ADP) a été lancé en décembre 2007 et s'est terminé en février 2008. Initialement, les projets devraient débiter le 1^{er} octobre 2008. Toutefois, divers obstacles l'ont retardé, y compris le nombre de propositions reçues (environ 300), qui a imposé un lourd fardeau sur le personnel du programme, la modification du processus d'évaluation des propositions pour placer davantage l'accent sur l'impact du programme, qui a entraîné une plus longue période d'examen, et les élections fédérales, qui ont retardé l'examen des propositions et le processus d'approbation à Santé Canada. D'autres défis de mise en œuvre ont inclus la nécessité de travailler avec les intervenants communautaires pour mieux faire comprendre et accepter le programme reciblé et les nouvelles exigences que devaient respecter les propositions, la nécessité de gérer des responsabilités nationales, plutôt que régionales, au sein de Santé Canada et les taux élevés de roulement du personnel.</p> <p>L'évaluation des résultats du premier ADP a été amorcée à la fin de 2008-2009, et a constaté qu'il avait suscité moins de propositions que les appels précédents (même si, comme il a déjà été souligné, le volume de propositions plaçait un lourd fardeau sur le personnel du programme). Ce moins grand nombre de propositions reçues est attribuable à divers facteurs, y compris le bref délai de réponse, l'insuffisance de l'information communiquée aux gestionnaires, le moment du lancement de l'appel (avant la période des fêtes de Noël), une période trop brève entre le lancement et la date limite de réception des propositions en provenance de certains proposants (particulièrement les Autochtones), le défaut de bien communiquer les nouvelles orientations et priorités du programme aux proposants éventuels, et la réponse limitée des organismes partenaires qui avaient déjà œuvré avec le programme ou de nouveaux organismes partenaires.</p> <p>Au total, des fonds ont été versés à 64 projets, y compris 63 projets financés à la suite du premier ADP ainsi que des fonds fournis au Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. La plupart des projets commençaient à recevoir des fonds le 1^{er} avril 2009, et certains en recevaient au dernier trimestre de 2008-2009. Le FICSA a réorienté environ 30 % de ses fonds 2008-2009, vers l'exercice 2010-2011.</p>
Fonds d'action en prévention du crime (SP)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu, mais son départ a été lent. Le CNPC s'attendait à un bon nombre de projets nationaux d'envergures mais cela ne fut pas le cas. Ainsi, le CNPC a offert un plus grand nombre de projets que prévu qu'à sa première et sa deuxième année, mais n'a pas dépensé les fonds qui lui avaient été attribués. Les projets de la troisième année sont présentement en voie d'élaboration et s'ils sont tous approuvés, le CNPC s'attend à dépasser aussi les prévisions de financement tout en rencontrant ses engagements à la fin de la période quinquennale. À ce jour, le CNPC a approuvé des fonds destinés à 30 projets particuliers à la Stratégie, pour un montant total d'environ 19 millions de dollars, et le financement de 12 autres projets est présentement à l'étude. Ceci se compare à l'engagement total du CNPC est de 20 millions de dollars répartis entre la durée des cinq années de la Stratégie.</p> <p>Le CNPC n'a pas reçu de nouveaux fonds dans le cadre de la Stratégie, et son</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
	<p>financement ne représente pas un programme distinct, indépendant. Plutôt, les propositions de projet déjà reçues qui répondent aux critères des programmes de financement du CNPC font l'objet d'examen en vue de déterminer si elles rencontrent les objectifs de la Stratégie. Initialement, communiquer une compréhension commune aux directeurs régionaux et aux agents de projet du CNPC quant à ce qui définit un projet de la Stratégie s'est révélé une tâche difficile. Toutefois, le CNPC a élaboré et mis en œuvre un outil d'évaluation qui aide à repérer des projets qui rencontrent les objectifs de la Stratégie.</p>
<p>Service de sensibilisation aux drogues et au crime organisé (SSDCO)</p>	<p>Le programme actuel a été mis en œuvre comme prévu. Le SSDCO a dispensé des programmes et des présentations de sensibilisation (y compris les programmes <i>D.A.R.E.</i>, <i>Les enfants et la drogue</i>, <i>Enfants menacés par la drogue</i> et <i>Bouclier autochtone</i>), offert des séances de formation, établi des partenariats et disséminé du matériel éducatif par l'entremise d'un éventail de ses éléments de programme, comme prévu. Le programme est confronté à des défis constants au plan des ressources humaines, y compris relativement au recrutement et à l'établissement de rapports pour la Stratégie.</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
Plan d'action portant sur le traitement	
Programme de financement du traitement de la toxicomanie (SC)	<p>Le PFTT a été officiellement lancé en avril 2008. Ce nouveau programme a été mis en œuvre comme prévu, mais en raison du contretemps d'une série d'autres annonces, son déploiement accuse une année de retard par rapport au calendrier de la Stratégie. La négociation de la nature et de la portée des projets avec les provinces et territoires a posé un défi, puisque les provinces et les territoires ont mis du temps à s'adapter aux nouvelles exigences de Santé Canada et à élaborer leurs propositions. Le ciblage des drogues illicites a suscité une certaine résistance car les services de traitement ne sont pas conçus en fonction de substances spécifiques, ils sont axés sur les clients puisque la consommation de drogues multiples est chose courante. Les provinces et territoires ont mis du temps à s'adapter à la nouvelle exigence concernant la présentation d'un plan quinquennal et à l'accent placé sur la mesure, l'évaluation et la déclaration du rendement. En outre, le délai nécessaire aux provinces et territoires pour l'élaboration de propositions d'amélioration des systèmes avait été sous-évalué. Le calendrier initial prévoyait trois mois; dans la plupart des cas, six mois ont été nécessaires et, 13 mois plus tard, quelques-uns n'ont encore soumis aucune proposition. Les ADP ont été suivies, en moyenne, de 10 réunions bilatérales avec chaque province et chaque territoire pour discuter ou préciser les questions liées à la portée et à la nature des demandes sous le régime du PFTT. Enfin, le délai nécessaire pour négocier et finaliser les ententes de contribution a dépassé les prévisions, ce qui a entraîné un retard supplémentaire.</p> <p>Divers facteurs externes, notamment les élections fédérales en 2008, ont également retardé le programme, puisque le PFTT a dû reporter une évaluation externe des propositions de services de traitement.</p> <p>Le PFTT a reçu huit propositions d'améliorations des systèmes de traitement, et le financement de quatre d'entre elles a été approuvé en février 2009; en outre, neuf propositions concernant des services rapides d'intervention et de traitement nouveaux ou améliorés ont été reçus, et le financement a été approuvé pour l'une d'entre elles en février 2009. De plus, des fonds ont été accordés en février 2009 à un projet distinct qui ciblait la prestation de services aux programmes et services de traitement des besoins critiques des groupes vulnérables du quartier Eastside du centre-ville de Vancouver.</p> <p>Pour combler les retards et gérer l'engagement du ministre à fournir 111 millions de dollars sur cinq ans aux provinces et territoires et 10 millions de dollars sur cinq ans au quartier Eastside du centre-ville de Vancouver, environ 16,7 millions de dollars prévus au budget de 2008-2009 ont été réaffectés aux exercices d'années ultérieures.</p>
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones (SC)	<p>Le plan d'action de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) a fait l'objet d'un suivi étroit. Compte tenu des problèmes qui confrontent les Premières nations et les collectivités inuites, le programme a ciblé la consommation des substances en général, plutôt de cibler spécifiquement celle des drogues illicites. Les principales activités sont, notamment, les suivantes : établissement de sept ententes de contribution en 2008-2009 en vue d'évaluations des besoins régionaux et de trois études de recherche pour situer les principales lacunes au plan des connaissances dans le continuum de services du PNLAADA; soutien des améliorations à la qualité et à la capacité des centres de traitement au moyen d'un mécanisme d'agrément; offre de fonds de modernisation aux régions de la DGSPNI en vue de l'amélioration de la qualité et de la capacité des systèmes de traitement, des programmes et des services; constitution de</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
	partenariats stratégiques avec divers organismes dans le cadre de la modernisation du PNLAADA. Les calendriers ont quelque peu changé (c.-à-d., retards de six à huit mois pour certains projets). Le roulement des gestionnaires et la dotation, dans les régions et à l'administration centrale, a également posé un défi.
Stratégie antidrogue du Programme de la justice pour les jeunes (MJ)	Ce programme a été mis en œuvre comme prévu, mais a démarré plus lentement que prévu. Certains défis se sont posés, puisque les partenaires habituels du MJ n'étaient pas habitués à travailler dans le secteur des traitements. Le roulement du personnel a également posé problème. À ce jour, le programme a financé 13 projets.
Programme de financement des Tribunaux de traitement de la toxicomanie (MJ)	<p>Au total, six sites pilotes ont reçu des fonds dans le cadre d'ententes de contribution en vertu de la SCA. La transition, de la SCA vers la Stratégie, n'a pas posé problème. Aucun défi important n'a été relevé quant à la mise en œuvre.</p> <p>Une évaluation¹⁵ du PFTTT s'est révélée généralement positive. L'évaluation a constaté que le PFTTT conserve sa pertinence par rapport aux priorités fédérales de traitement des questions de consommation abusive de drogue dans un contexte de justice pénale. L'évaluation révèle qu'il existe un soutien des tribunaux spécialisés chez les professionnels participant au programme et dans les publications le concernant et l'efficacité des composants tribunaux et traitement y figure également.</p> <p>Le programme rejoint groupes ciblés, y compris les personnes aux prises avec de graves problèmes de toxicomanie, qui présentent un profil socioéconomique inférieur, qui ont des besoins multiples et qui ne disposent pas d'un logement convenable. Toutefois, y attirer les personnes des groupes cibles suivants du PFTTT : les jeunes (de 18 à 24 ans), les hommes et les femmes autochtones, les travailleurs de l'industrie du sexe et les femmes en général, présente des difficultés.</p> <p>La collecte de renseignements et de données sur l'efficacité des tribunaux de traitement de la toxicomanie a constitué le principal défi du PFTTT. Malgré l'importance du travail entrepris, les données quantitatives sur les résultats du programme, par exemple quant à son incidence sur la récidive et la consommation des drogues et à sa rentabilité, revêtent un caractère préliminaire, ne sont pas comparables entre les divers sites ou ne sont pas disponibles. Ces problèmes n'ont rien d'étonnant puisque les TTT sont relativement récents, ce qui limite la possibilité d'en établir l'incidence puisque les périodes de suivi du programme sont brèves. À la lumière de l'information disponible, l'évaluation démontre que le PFTTT se traduit en résultats favorables aux participants, y compris la réduction de la récidive et la consommation de drogue chez ces derniers en rehaussant leur stabilité sociale. Une tentative préliminaire d'évaluation des coûts-avantages des TTT indique qu'ils constituent une solution de rechange rentable à l'incarcération, mais qu'ils entraînent des coûts considérablement plus élevés que ceux associés à la probation.</p>
Programme national d'intervention et de déjudiciarisation à l'intention des jeunes	Ce nouveau programme a été quelque peu modifié par rapport à sa mise en œuvre prévue. Bien que l'intention initiale ait été d'élaborer et de mettre en œuvre trois outils d'évaluation (pour les jeunes à risque, les écoles à risque et les collectivités à risque), la GRC a décidé de cibler, plutôt, le premier outil (pour les jeunes à risque) car les outils et

¹⁵ *Programme de financement des tribunaux de traitement de la toxicomanie, Évaluation sommative*, <http://canada.justice.gc.ca/fra/pi/eval/09/pftt-dtcfp/som-sum.html>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
(GRC)	<p>programmes dont elle dispose déjà lui permettent de remplir ses engagements en matière d'élaboration du profil de risque pour les collectivités et les écoles. De plus, plutôt que d'élaborer son propre outil d'examen des jeunes à risque (ce qui aurait été passablement plus long), la GRC utilise un instrument normalisé et validé déjà en existence, à savoir une version condensée d'un outil d'évaluation détaillé.</p> <p>Le roulement des gestionnaires et du personnel a été à l'origine de retards de mise en œuvre du programme, en plus des retards liés au processus de sécurité nécessaire lors du détachement de personnel et au délai d'acquisition des droits d'auteur de l'outil d'examen (obtenus en janvier 2009). De plus, les consultations auprès des secteurs d'activités pertinents de la GRC (Éthique, Gestion des formulaires, Services juridiques et Accès à l'information et protection des renseignements personnels, par exemple) n'avaient pas été menées au moment de l'élaboration du programme PNIDIJ et il a fallu les aborder avant de procéder plus à l'avant à l'élaboration et à la prestation du programme. Enfin, la sélection des sites pilotes a pris plus de temps que prévu, et l'obtention de la fusion des détachements et des divisions de la GRC exigent toujours un investissement important de temps et de ressources.</p> <p>Compte tenu des défis énumérés ci-haut mentionnés, la mise en œuvre du programme accuse un retard. À la fin de l'exercice fiscal 2008-2009, la liste des sites possibles n'était pas encore définitive. Cependant, en avril 2009, la formation sur l'application de l'outil avait été dispensée à trois sites, dont deux utilisent présentement l'outil, et trois sites supplémentaires se sont engagés à l'utiliser.</p>
Recherche d'un modèle de traitement de la toxicomanie (IRSC)	<p>Ce programme a été partiellement mis en œuvre comme prévu. Pour utiliser les ressources de la Stratégie qui leur étaient allouées pour l'exercice fiscal 2008-2009, les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) ont lancé deux appels de propositions simultanément — un appel pour les chercheurs particuliers (programme de subventions Catalyseur) et le deuxième pour le programme de subventions d'équipes de chercheurs. Les propositions devaient être déposées au plus tard le 1^{er} octobre 2008. Les IRSC n'ont pas reçu le nombre prévu de propositions pour le programme Catalyseur, car la plupart des chercheurs avaient choisi, plutôt, de présenter une proposition à l'endroit du programme de subvention d'équipes. Les IRSC ont lancé un troisième ADP pour obtenir davantage de propositions, mais cet appel ne s'est soldé que par une seule proposition supplémentaire. Les IRSC n'ont donc pas pu utiliser la totalité de leurs ressources disponibles dans le cadre de la Stratégie au cours de l'exercice. Au total, sur 12 propositions reçues concernant les programmes Catalyseur et Subventions d'équipe, cinq propositions ont obtenu des fonds. En juin 2009, les IRSC ont lancé deux autres appels de propositions.</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
Plan d'action à l'application de la loi	
Coordination nationale des mesures d'amélioration des renseignements, des connaissances, de la gestion, de la recherche et de l'évaluation (SP)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Le principal rôle du Ministère concerne la coordination du Plan d'action sur l'application de la loi. Dans ce contexte, la SP a coordonné les réunions et les ateliers de travail du Plan d'action sur l'application de la loi, coordonné les apports pour les tribunes nationales et internationales visant à promouvoir les efforts canadiens s'inscrivant dans le Plan d'action sur l'application de la loi, et soutenu le ministre au moyen de séances d'information liées aux questions stratégiques émergentes et aux réunions avec les intervenants. De plus, à ce jour, dans le cadre de son Programme de contributions pour l'élaboration de politiques, la SP a financé quatre initiatives en recherche et dans d'autres domaines pour soutenir le Plan d'action sur l'application de la loi.</p> <p>Aucun défi majeur n'a été associé à cette composante. Même si la SP a mis en œuvre ses éléments de programme, le roulement du personnel a limité, dans une faible mesure, la capacité du Ministère à entreprendre des activités supplémentaires pour soutenir la Stratégie. Des processus de dotation sont déjà en place dans le but de redresser cette lacune.</p>
Poursuites et services liés aux poursuites (BDPP)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Le Bureau du directeur des poursuites pénales (BDPP) a reçu 1,3 million de dollars à l'exercice 2008-2009 et s'en est servi pour embaucher 7,5 ETP, y compris des ETP offrant un soutien ministériel pour les poursuites dans les cas de délits liés à la production et à la distribution des drogues. La répartition de ces ressources a principalement été déterminée par celle de ressources supplémentaires fournies à la GRC par les fonds de la Stratégie. Un des défis signalés découle du fait que le nombre d'accusations liées à la production et à la distribution des drogues dont les tribunaux sont saisis ne dépend aucunement du BDPP. Ce nombre est déterminé au moins en partie par la quantité des accusations déposées par les organismes d'enquête telles que la GRC, la nature de la preuve à l'appui de telles accusations, et les conditions juridiques à satisfaire pour la poursuite.</p>
Bureau des substances contrôlées (SC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. La date prévue pour l'embauche des agents de conformité a légèrement été modifiée. La dotation à temps utile, s'est révélée un défi, particulièrement la première année, puisque la Stratégie a été annoncée en novembre 2007. Toutefois, le BSC disposait d'une liste d'admissibilité et a donc pu embaucher des ressources supplémentaires rapidement. L'augmentation de l'effectif s'est traduite par une augmentation de la capacité de contrôler la conformité.</p> <p>De plus, d'après le modèle de déclaration du rendement de 2008-2009, des améliorations au processus d'autorisation de destruction ont été mises en œuvre et l'élaboration de la politique fondamentale concernant le processus d'autorisation s'est poursuivie au niveau interministériel. Un sondage auprès des clients et un guide d'évaluation ayant pour objectif de mesurer la conformité aux politiques et à la réglementation sur la surveillance des précurseurs a déjà été élaboré, mais n'a pas encore été mis en œuvre, dans l'attente du plan de consultation connexe.</p>
Service d'analyse des drogues (SC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu : deux postes ont été comblés grâce aux ressources de la Stratégie et des fonds de fonctionnement supplémentaires ont été reçus pour soutenir le travail du SAD. La dotation en temps utile a représenté un défi, pour les mêmes raisons que celles citées dans le cas du BSC; toutefois, la dotation en</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
	<p>personnel à court terme a servi de mesure provisoire pendant le travail d'embauche de personnel nommé pour une période indéterminée. Bien que les fonds de la Stratégie aient permis au SAP d'augmenter sa capacité analytique, d'autres initiatives sont présentement en cours au sein du SAD pour combler la pénurie de ressources qui prévalaient déjà auparavant.</p>
Équipes de laboratoires clandestins et équipes des installations de culture de la marijuana (GRC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Les ressources reçues à des fins d'application de la loi ont été jointes à celles des équipes présentement en place affectées à l'Initiative sur les drogues synthétique (IDS) et aux Installations de culture de marijuana (ICM). Des équipes de cinq personnes sont maintenant en place, trois personnes par équipe étant rémunérées grâce aux fonds de la Stratégie. D'autres activités incluent, notamment, la mise en place de l'Initiative sur les drogues synthétiques avec d'autres ministères fédéraux et l'élaboration d'un groupe de travail distinct composé de représentants de Santé Canada responsables des politiques et de la réglementation et chargés d'apporter des modifications au <i>Règlement sur les précurseurs</i>, en ce qui a trait au déplacement de la méthamphétamine et de mettre à jour les autorisations en matière de destruction en cas de substances contrôlées et de précurseurs. On essaie actuellement de mettre sur pied une opération policière conjuguée en collaboration avec l'ASFC – Direction du renseignement, afin d'apporter des améliorations à l'échange de renseignements.</p> <p>Cette composante a connu des défis en matière de ressources humaines, notamment parce que les nouvelles recrues doivent satisfaire à des exigences étendues aux plans de la sécurité et de la formation, ce qui exige beaucoup de temps. Le manque de ressources par rapport à l'ampleur du problème a aussi été signalé comme étant un défi.</p>
Division du développement de renseignements et de soutien aux régions, Analyse et services scientifiques (ASFC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Même si les premières étapes de la mise en œuvre ont suscité certains défis, par exemple, des retards dans la dotation et le manque de financement pour l'administration centrale, ces défis ont aussi été l'occasion de déceler les lacunes dans les domaines de la communication et du soutien de la mise en œuvre. Dans le cadre de la conception initiale, les rôles et responsabilités dans la prestation des programmes ont été partagés entre les diverses directions à l'administration centrale et entre l'administration centrale et les régions.</p> <p>La conception de la composante prévoyait d'accorder aux régions la possibilité de gérer leurs programmes et ressources en fonction de leurs besoins, ce qui ne reflétait pas nécessairement la conception de la Stratégie. Cette différence était en partie attribuable au niveau de financement des ressources reçues, considéré comme insuffisant par rapport à l'ampleur du problème. D'importants défis se posent au plan des ressources, compte tenu particulièrement de la grande superficie des régions géographiques, puisque peu de régions ont reçu des fonds à la hauteur de ressources complètes.</p>
Programme spécial d'exécution (ARC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. L'ARC a engagé six vérificateurs supplémentaires et, grâce aux fonds de la Stratégie, a pu exécuter 15 vérifications. Les vérificateurs supplémentaires ont joint les rangs d'une équipe de vérificateurs qui procèdent à des vérifications d'installations de culture de marijuana, et d'autres vérifications liées à l'activité criminelle. Aucun défi de mise en œuvre n'a été signalé.</p>
Groupe de gestion juricomptable (TPSGC)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Le GGJ a reçu un ETP, comme prévu, et a soutenu le volet juricomptable de la GRC dans trois dossiers de la Stratégie</p>

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
	désignés en 2007-2008. Le processus de désignation des dossiers de la Stratégie a été problématique. Le GGJ œuvre souvent longtemps sur un dossier avant qu'il soit défini au titre de dossier de la Stratégie. Une telle démarche ne permet pas une gestion optimale du volume des dossiers. Les dossiers de la Stratégie devraient être définis dès que possible. Le GGJ consacre présentement plus d'un ETP pour soutenir la GRC en ce qui concerne les dossiers de la Stratégie.
Unité du renseignement financier (CANAFE)	Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Le CANAFE a consacré deux ETP aux affaires de drogues dans le but d'accroître le nombre de cas soumis aux instances d'application de la loi. Les fonds de la Stratégie ont permis d'ajouter à la capacité d'analyse et de détection et d'ainsi détecter, proactivement, 32 autres affaires de drogues, et 24 cas supplémentaires ont été divulgués et transmis aux organismes d'application de la loi. Il s'agit là de 10 % de tous les cas liés à la drogue soumis aux fins de l'application de la loi en 2008-2009. Aucun important défi de mise en œuvre n'a été relevé.
Contributions annuelles à l'ONUDC et à la CICAD (MAECI)	<p>Cette composante a été mise en œuvre comme prévu. Le MAECI a continué de remettre des contributions annuelles à l'ONUDC et à la CICAD dans le but d'accroître la capacité des États membres dans la lutte contre le crime et les drogues par la mise en œuvre d'instruments internationaux clés et la prestation d'aide technique. Le MAECI a également œuvré en concertation avec d'autres partenaires ministériels pour garantir la cohérence stratégique en ce qui a trait aux principales résolutions concernant les drogues prises par l'Assemblée générale des Nations Unies, la participation du Canada aux réunions ordinaires de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des États américains (OEA) et la Commission des stupéfiants des Nations Unies, ainsi que la participation à la rédaction d'une déclaration politique et d'un plan d'action des Nations Unies pour lutter contre les drogues illicites pendant les dix prochaines années. Le MAECI soutient en outre et veut améliorer le Mécanisme multilatéral d'évaluation de la CICAD, une évaluation par les pairs des stratégies nationales antidrogue de l'hémisphère occidental, tandis que l'entente de contribution du MAECI avec le CICAD soutient en moyenne quatre ou cinq séances de formation en application de la loi entreprises par la GRC chaque année.</p> <p>Le MAECI n'a pas reçu l'ETP et la contribution qu'il avait initialement demandés en vertu de la Stratégie. D'autres ressources pour des ETP seront peut-être nécessaires à l'avenir pour relever efficacement les défis actuels et en émergence. À ce jour, le caractère limité des ressources des partenaires nationaux par l'entremise desquels le MAECI dispense de la formation à l'échelle internationale n'a pas posé de défi trop grave. Toutefois, il y a lieu de s'inquiéter que le manque de ressources des autres ministères qui assurent la prestation à l'échelle internationale de la formation financée par le MAECI entrave la prestation efficace de tels programmes.</p>
Peines minimales obligatoires (PMO)	
Poursuite des infractions graves en matière de drogue prévues par la <i>Loi réglementant certaines drogues et autres substances</i> (BDPP)	Le projet de loi portant sur les PMO n'a pas encore reçu la sanction royale; ces composantes n'ont donc pas été mises en œuvre.

Composante/ ministère	État d'avancement de la mise en œuvre et défis à la mise en œuvre
Préparation et surveillance de cas (SCC)	
Décisions en matière de libérations conditionnelles et de pardons (CNLC)	
Service d'analyse des drogues (SC)	

Source : Documentation en provenance des ministères partenaires et entrevues des principaux intervenants

3.5. Ressources

Par suite des défis de mise en œuvre déjà décrits, les fonds alloués aux deux premiers exercices de la Stratégie (2007–2008 et 2008–2009) n'ont pas tous été utilisés. Dans l'ensemble, 68 % des fonds alloués ont été dépensés. Le Tableau 6 (ci-après) donne de plus amples détails¹⁶.

Les différences entre les dépenses des trois plans d'action sont importantes. Les dépenses réelles, en pourcentage des dépenses prévues, s'établissent à 86 % dans le cas du Plan d'action sur l'application de la loi, à 74 % dans le cas du Plan d'action sur la prévention, et à 46 % dans le cas du Plan d'action sur le traitement¹⁷.

La mise en œuvre s'est révélée moins problématique pour le Plan d'action sur l'application de la loi, vraisemblablement parce qu'il consistait pour l'essentiel en améliorations de capacités qui ne nécessitaient aucune réorientation ou élaboration de programme.

À l'inverse, la mise en œuvre s'est révélée particulièrement difficile dans le cadre du Plan d'action sur le traitement, lequel consiste en un certain nombre de nouveaux programmes réorientés, dont certains ont dépensé moins de la moitié de leur budget prévu. Dans le cadre de ce plan d'action, le Programme de financement du traitement de la toxicomanie (PFTT) (qui

¹⁶ Même si l'évaluation s'est appuyée sur les données financières sur les Initiatives horizontales incluses dans les rapports ministériels sur le rendement du MJ à des fins de cohérence entre les composantes, dans certains cas les chiffres pourraient ne pas représenter l'information la plus récente. Par exemple, l'ASFC, le PFTTT et le SAD ont fourni des chiffres plus récents.

¹⁷ Même si les ministères partenaires n'ont pas tous présenté d'explications, dans le cadre du Plan d'action sur l'application de la loi, où les composantes ont manifestement été mises en œuvre comme prévu mais que les fonds alloués n'ont pas tous été dépensés, l'écart semble lié au calendrier d'exécution (c.-à-d. que de nouvelles ressources humaines avaient été embauchées, mais que tous les fonds associés à ces postes n'avaient pas encore été dépensés dans la période visée par le rapport.

dispense des fonds par l'entremise d'ententes de contribution aux provinces et territoires) représente 70 % des dépenses prévues, mais a dépensé seulement le tiers de ces fonds prévus. Pour relever les défis signalés à la section précédente, environ 16,7 millions de dollars du budget prévu du PFTT pour les contributions à l'exercice 2008-2009 ont été réaffectés aux exercices subséquents.

Au total, aux exercices fiscaux 2007-2008 et 2008-2009, environ 55 millions de dollars ont été réaffectés à des exercices fiscaux ultérieurs ou ont cessés d'être valables. Cette information est essentielle pour comprendre la situation globale de la mise en œuvre de la Stratégie et le rythme de sa progression vers les résultats attendus.

Tableau 6 : Comparaison des dépenses prévues et des dépenses réelles, présentées en plan d'action et composantes, Stratégie nationale antidrogue, exercices fiscaux 2007-2008 et 2008-2009

	Total des dépenses prévues	Total des dépenses réelles	Différence entre les dépenses prévues et les dépenses réelles (\$)	Dépenses réelles/dépenses prévues (%)
Plan d'action sur la prévention				
Campagne médiatique de masse	9 958 090 \$	8 289 000 \$	1 669 090 \$	83 %
FICSA	21 570 000 \$	15 089 655 \$	6 480 345 \$	70 %
CNPC (SP)	5 000 000 \$	4 224 073 \$	775 927 \$	84 %
SSDCO	6 010 000 \$	4 078 000 \$	1 932 000 \$	68 %
Prévention – Total	42 538 090 \$	31 680 728 \$	10 857 362 \$	74 %
Plan d'action sur le traitement				
PFTTT	7 531 276 \$	5 531 276 \$	2 000 000 \$	73 %
SAPJJ	2 088 283 \$	923 395 \$	1 164 888 \$	44 %
PFTT	47 500 000 \$	15 881 337 \$	31 618 663 \$	33 %
PNLAADA	8 300 000 \$	7 800 000 \$	500 000 \$	94 %
IRSC	1 074 998 \$	495 657 \$	579 341 \$	46 %
PNIDIJ	1 155 705 \$	774 175 \$	381 530 \$	67 %
Traitement – Total	67 650 262 \$	31 405 840 \$	36 244 422 \$	46 %
Plan d'action sur l'application de la loi				
BSC	3 742 000 \$	2 477 267 \$	1 264 733 \$	66 %
SAD	19 418 000 \$	17 400 000 \$	2 018 000 \$	90 %
SP	1 600 000 \$	1 192 000 \$	408 000 \$	75 %
Équipes de lab. clan/marijuana	26 668 000 \$	23 111 000 \$	3 557 000 \$	87 %
BDPP	1 300 000 \$	1 495 299 \$	(195 299 \$)	115 %
ASFC	3 295 000 \$	2 585 639 \$	709 361 \$	78 %

	Total des dépenses prévues	Total des dépenses réelles	Différence entre les dépenses prévues et les dépenses réelles (\$)	Dépenses réelles/dépenses prévues (%)
MAECI	1 800 000 \$	1 800 000 \$	0 \$	100 %
ARC	1 613 168 \$	1 078 149 \$	535 019 \$	67 %
TPSGC	387 850 \$	387 850 \$	0 \$	100 %
CANAFE	505 000 \$	315 250 \$	189 750 \$	62 %
Application de la loi – Total	60 329 018 \$	51 842 454 \$	8 486 564 \$	86 %
Justice Canada – ministère directeur	1 277 102 \$	1 102 571 \$	174 531 \$	86 %
Stratégie – Total	171 794 472 \$	116 031 593 \$	55 762 879 \$	68 %

Source : Calcul fondé sur les données publiées pour les Initiatives horizontales dans les rapports ministériels sur le rendement du MJ pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009. Les composantes liées au PMO sont exclues.

3.5.1. Insuffisance des ressources

En raison des défis qui se sont posés à l'occasion du lancement initial, certaines composantes de la Stratégie n'ont pas utilisé tous leurs fonds. Une fois toutes les composantes complètement mises en œuvre, il deviendra possible d'évaluer la suffisance des ressources de la Stratégie. Toutefois, l'évaluation a effectivement constaté que les ressources pourraient être insuffisantes dans certains domaines.

L'un de ces domaines concerne la composante internationale. Plusieurs partenaires de la Stratégie, y compris SC, le MJ, la SP, la GRC, l'ASFC, et le MAECI participent à cette composante. Même si des fonds de contribution pour la composante internationale ont été maintenus, les ministères partenaires qui participent à cette composante n'ont pas reçu de nouveau ETP ni de financement de fonctionnement et d'entretien (F et E) dans le cadre de la Stratégie. Ces domaines font face à des défis croissants en matière de ressources, étant donné que le Canada subit une pression internationale croissante au niveau de sa gestion de divers problèmes de drogues d'envergure internationale, notamment les problèmes émergents tels ceux associés aux drogues synthétiques et au détournement de produits chimiques précurseurs. Des ressources ont par ailleurs été consacrées aux efforts déployés par le Canada pour satisfaire à ses obligations internationales et s'engager dans des efforts de défense des intérêts à l'échelle internationale.

Les ressources en matière de mesure et de déclaration du rendement, tant au sein des ministères et organismes partenaires qu'au sein du MJ, sont peut-être, elles aussi insuffisantes. Même si la

déclaration du rendement est un volet prévu de la gestion des programmes, aucune évaluation des besoins supplémentaires en ressources n'a été faite en ce qui concerne la déclaration du rendement associée aux Initiatives horizontales. La plupart des partenaires n'ont pas reçu, dans le cadre même de la Stratégie, de ressources pour la déclaration du rendement et certains utilisent le financement des services votés à cette fin. Par conséquent, la plupart des composantes de la Stratégie ne feront pas l'objet d'évaluation distincte. Le MJ, à qui incombe la responsabilité de l'évaluation au niveau de la Stratégie, a reçu à cette fin 100 000 \$ par année et un ETP. Étant donné que le rôle du MJ dans l'évaluation au niveau de la Stratégie dépassera vraisemblablement le simple « regroupement », ou l'intégration, de séries d'évaluations complétées par les partenaires, ce niveau de ressources pourrait ne pas suffire.

Tandis qu'un nombre minoritaire de répondants se disaient être en mesure de présenter des observations sur cette question, tous s'accordaient sur la quantité insuffisante de ressources dont dispose le MJ afin d'assumer son rôle de ministre directeur de la Stratégie, dont les responsabilités qui lui incombent incluent la direction générale, l'élaboration de politiques, la coordination parmi les partenaires, la communication et les activités d'établissement de rapports et d'évaluation.

Le MJ a reçu quatre ETP réservés à l'appui de son rôle directeur de la Stratégie, dont un ETP pour les communications, l'évaluation, les politiques et le soutien administratif, respectivement, ainsi que certains fonds de fonctionnement et d'entretien. D'après le MJ, cinq autres personnes œuvrent à diverses tâches liées à sa fonction de ministre directeur, à temps plein ou à temps partiel, et il a dû emprunter des fonds de F et E auprès de ses autres secteurs d'activités pour assumer des responsabilités liées à la Stratégie. Il convient de souligner que le MJ n'a pas reçu de poste au niveau de la gestion pour soutenir son rôle de responsable. Même s'il n'a pas utilisé 14 % des fonds qui lui étaient affectés aux deux premières années de la Stratégie pour diverses raisons, y compris le calendrier d'exécution, les différences entre les montants aux budgets pour diverses activités et les coûts réels, et des retards dans la dotation de certains postes, cet écart ne tient pas compte du fait que le Ministère a utilisé des ressources externes à la Stratégie pour des activités directement pertinentes à celle-ci.

Le rapport du vérificateur général de décembre 2000 souligne que la « coordination demande du temps et des efforts » (par. 20.128) et la relève qu'il faut prévoir « des ressources suffisantes pour permettre au ministre directeur de planifier, coordonner et mettre en place une initiative horizontale » (par. 20.110). Malheureusement, le rapport n'offre aucune indication d'un niveau convenable de ressources ou de quelle manière faire le calcul du montant correspondant à ce niveau (diverses façons de calculer un tel montant peuvent être envisagées : un certain montant

pour chaque ministère participant, un certain pourcentage du budget global de l'initiative, ou une autre formule, par exemple).

3.6. Évaluation et déclaration du rendement

Il est trop tôt, à cette étape de la mise en œuvre de la Stratégie, pour faire rapport des résultats, étant donné, notamment, les retards qu'accusent plusieurs composantes. Toutefois, l'évaluation révèle qu'un travail important a de toute évidence été consacré à la mesure du rendement, à l'établissement de rapports et à l'évaluation dans le cadre de la Stratégie. Le MJ, en sa qualité de président du Sous-comité sur l'évaluation et le rendement, a apporté une aide considérable à ses partenaires en élaborant des modèles et des outils d'établissement de rapports et en assurant la coordination et la direction de réunions du SCER; par ailleurs, tel déjà indiqué plusieurs informateurs clés reconnaissent l'efficacité du travail accompli par le MJ dans ce domaine.

En plus, les partenaires de la Stratégie sont nombreux à avoir mis en place des systèmes visant à recueillir et à établir des rapports d'information sur le rendement, et tous ont contribué au Rapport ministériel sur le rendement du MJ (Initiatives horizontales) pour 2008–2009. Au moment de la rédaction du présent rapport, tous les partenaires avaient remis leur déclaration du rendement pour l'exercice 2008-2009 et tous ces rapports étaient disponibles aux fins de l'évaluation.

En dépit des progrès déjà accomplis, de toute évidence certains défis devront être relevés dans la déclaration des résultats en vue de l'évaluation des incidences, prévue pour 2011. En fait, beaucoup des défis initialement signalés dans l'Étude de base, en janvier 2009, perdurent, et notamment les suivants :

- Pour certaines composantes, les renseignements de base n'existent pas ou ne devraient être disponibles que plus tard. Par conséquent, les années de référence varieront selon chacun des plans d'action et dans la Stratégie considérée dans son ensemble.
- Particulièrement dans le cas des programmes qui dispensent des fonds pour les améliorations de la capacité, il est difficile d'isoler les extrants et les résultats du financement de la Stratégie. De plus, dans le cas de certaines composantes, les systèmes de gestion de l'information en place ne permettent pas d'isoler les activités ou les résultats financés par la Stratégie. Par conséquent, certains ministères/programmes prévoient établir des rapports sur leurs extrants et résultats globaux, plutôt que de tenter d'isoler les extrants et les résultats issus des fonds de la Stratégie.

- Le calendrier relativement court de la Stratégie posera problème dans le cas de plusieurs composantes. La modification d'un comportement au sein d'une population est un processus qui s'étend sur une longue période et il sera difficile de faire la preuve d'une telle modification à l'intérieur du calendrier prévu de la Stratégie.
- Les programmes dépendant de projets financés afin de produire de l'information sur le rendement devront vraisemblablement faire face à de nombreux défis en matière de rapports. Même s'ils ont élaboré des modèles et des outils de rapports, et qu'ils ont formé les bénéficiaires de fonds dans les domaines de la mesure et de la déclaration du rendement, et qu'ils ont aussi préparé des plans d'évaluation, la capacité de ces programmes à faire rapport dépendra, en bout de ligne, de la capacité des projets financés afin d'offrir des renseignements sur le rendement. Ces projets devraient vraisemblablement rencontrer les habituels que doivent relever les bénéficiaires des fonds, et notamment les défis tels que le manque de données de base, ou de référence; la difficulté de satisfaire les délais de rapport et les attentes et celle d'obtenir les commentaires des participants et des intervenants; le manque de formation en évaluation; le manque de ressources pour satisfaire aux obligations de rapport.
- À la lumière des constatations de la présente évaluation, il pourrait être difficile d'établir un lien de causalité entre les activités et les extrants d'un ministère associés à la Stratégie et tout résultat susceptible d'être observé. Il sera peut-être possible d'établir un lien entre des extrants ou des activités et des résultats immédiats, mais le faire pour des résultats à plus long terme pourrait se révéler bien plus difficile.

Dans l'ensemble, il semble évident que malgré les structures et mécanismes passablement élaborés et mis en place pour faciliter l'évaluation et la mesure du rendement de la Stratégie, la capacité concrète de faire rapport des résultats rencontrera les difficultés dont il a été questions précédemment. Les retards dans la mise en œuvre de bon nombre de composantes exacerberont les défis. Plusieurs programmes n'ont été mis en œuvre que récemment et, dans certains cas, en sont encore à l'étape de l'application du processus de mise en œuvre. En ce qui a trait aux exigences de déclaration du rendement, le MJ et certains partenaires de la Stratégie se trouvent donc plongés dans une situation difficile. En fait, le rapport du vérificateur général de décembre 2000 signale bien que « des attentes réalistes en ce qui concerne les calendriers et les résultats » (part. 20.110) constituent un élément important à la réussite de la gestion des initiatives horizontales. Compte tenu de la situation actuelle, la fonction de rapport sur les résultats d'ici à 2011 posera vraisemblablement un défi pour bon nombre de programmes. À la

lumière de cette réalité, il s'avéra nécessaire d'établir des approches de substitution à l'évaluation des incidences, au-delà de celles prévues initialement.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La présente section du rapport établit la synthèse des constatations de l'évaluation, en tire des conclusions et formule des recommandations.

4.1. Pertinence

L'évaluation a confirmé que le gouvernement fédéral a un rôle légitime et nécessaire à jouer dans la prévention, le traitement, et l'application de la loi en ce qui a trait aux problèmes de drogues illicites. Le rôle du gouvernement fédéral dans l'application de loi est défini par la Constitution, la législation intérieure, notamment le *Code criminel* et la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances (LRCDAS)*, ainsi que par diverses conventions internationales que le Canada a ratifiées. Bien que la prévention et le traitement soient des domaines de compétence provinciale, pour l'essentiel, l'évaluation a révélé l'existence d'un consensus général parmi les répondants, selon lequel le gouvernement fédéral peut et doit adopter un rôle actif dans ces domaines, compte tenu de l'amplitude du problème lié aux drogues illicites et de l'importance des ressources nécessaires et que le problème ne se délimite pas au sein des frontières locales, provinciales/territoriales ou régionales.

À l'échelon fédéral, l'engagement continu à l'endroit de la Stratégie manifeste, comme l'illustrent les déclarations publiques des ministres qui participent à la Stratégie et la nouvelle présentation de la législation sur les PMO, en février 2009. De manière générale, la Stratégie renvoie à d'autres initiatives du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne ses programmes de lutte contre la criminalité et de promotion de la santé et de la sécurité des collectivités. Cependant, les provinces et les territoires mettent l'accent sur la toxicomanie en général, plutôt que sur la consommation abusive de drogues illicites, adhèrent à la politique de réduction des méfaits et ont adopté une démarche plus globale relativement aux questions de consommation de substances.

L'évaluation a aussi confirmé l'existence d'un besoin continu de réponse coordonnée aux problèmes de drogues illicites, telle que la Stratégie nationale antidrogue, assortie d'éléments de

prévention, de traitement et d'application de la loi. Eu égard à l'application de loi, le trafic de stupéfiants illicites continue de constituer une préoccupation majeure, tant à l'échelle nationale qu'internationale, alors que des rapports récents indiquent que le Canada est devenu l'un des principaux pays d'où proviennent les drogues illicites telles que les méthamphétamines, la MDMA et la marijuana. De la même manière, les statistiques canadiennes les plus récentes sur les taux de consommation de drogues illicites, en particulier chez les jeunes, indiquent un besoin constant de mesures dans le domaine de la prévention et du traitement. Cela dit, nombre d'intervenants externes déclarent que les composantes de prévention et de traitement de la Stratégie serviraient mieux les intérêts du public si elles couvraient la consommation de substances en général, plutôt que la seule consommation de drogues illicites.

Enfin, l'évaluation indique que la Stratégie correspond aux objectifs et aux priorités internationaux. La Stratégie a été bien accueillie à titre de modèle par la communauté internationale, et un pays au moins (le Chili) a élaboré une stratégie nationale très similaire à celle du Canada. Le Canada, qui défend activement les principes de la Stratégie dans le cadre des négociations tant régionales qu'internationales en matière de drogue, est accueilli par des publics réceptifs. La création de capacités, notamment la formation assurée par la GRC, se traduit par une demande internationale croissante. Toutefois, la communauté internationale est divisée quant à l'orientation la plus indiquée pour la politique sur les drogues illicites et, en particulier, sur les questions relatives à la réduction des méfaits et à l'équilibre approprié entre la réduction de l'approvisionnement (application de la loi) et la réduction de la demande (prévention et traitement). En outre, de nombreux pays se sont dotés de stratégies antidrogues nettement plus élargies, qui traitent de la consommation de substances en général, plutôt que de se concentrer sur les drogues illicites en particulier.

Aucune recommandation n'a été formulée quant à la pertinence.

4.2. Conception

La Stratégie doit viser les drogues illicites, définies comme étant les substances réglementées par la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances (LRCDAS)*. Ces drogues comprennent les drogues de la rue comme la cocaïne, l'héroïne, la marijuana et la MDMA, ainsi que les produits pharmaceutiques. L'évaluation a constaté que certains intervenants, de l'intérieur et l'extérieur du gouvernement fédéral, agissent selon l'hypothèse que la Stratégie vise seulement les drogues de la rue et ne concerne pas les produits pharmaceutiques réglementés. Il est donc

nécessaire d'informer clairement les parties prenantes que la Stratégie s'applique à toutes les substances réglementées, y compris les produits pharmaceutiques.

L'évaluation a également constaté qu'environ la moitié des projets financés au chapitre de la Stratégie portent sur la consommation de substances en général, plutôt que sur les drogues illicites comme telles. Compte tenu de l'objectif du Plan d'action sur le traitement qui est de « soutenir les mécanismes et services de traitement et de réadaptation » et reconnaissant le fait qu'à ce titre sa portée s'étend légitimement au-delà des drogues illicites, cette constatation porte néanmoins à croire qu'une plus grande attention devrait être apportée à la façon dont les priorités de la Stratégie sont communiquées aux intervenants.

Recommandation n° 1 :

Il est recommandé que le MJ élabore, de concert avec ses partenaires, une stratégie de communication visant à éclaircir et à améliorer la compréhension de l'objet de cette Stratégie parmi les partenaires gouvernementaux et les intervenants externes.

Réponse de la direction :

Acceptée. Le MJ élaborera une stratégie de communication, comportant des scénarios à la fois pour les occasions de grande visibilité et celles plus discrètes, visant à éclaircir et à améliorer la compréhension de la Stratégie parmi les intervenants externes et internes. Un des éléments de la communication pourrait veiller à ce que les demandeurs de fonds de la Stratégie comprennent ce que signifie l'expression « drogues illicites ».

4.3. Gouvernance et horizontalité

Chez les membres du personnel ministériel interrogés, on observe un consensus général selon lequel les rôles et les responsabilités des partenaires de la Stratégie sont appropriés et clairement définis, et il ressort par ailleurs une vision commune de ces rôles et responsabilités parmi les partenaires. Les défis posés à l'origine par le transfert du rôle principal de Santé Canada au MJ ont été relevés.

La Structure de gouvernance officielle de la Stratégie, qui consiste en un Comité des SMA et quatre groupes de travail au niveau des directeurs généraux, ne pourrait peut-être pas fonctionner aussi efficacement que prévu. Les groupes de travail ne se réunissent pas périodiquement ou aussi souvent qu'ils le devraient, l'objet de leur réunion tend à privilégier la mise en commun de

l'information et la présentation de rapports, plutôt qu'une collaboration et une coordination opérationnelles. Il est plutôt habituel quand les subalternes assistent à ces réunions en remplacement des cadres supérieurs attendus.

Cela étant dit, l'évaluation révèle certains exemples de collaboration opérationnelle chez les partenaires de la Stratégie, notamment l'Initiative sur les drogues synthétiques, dont la GRC a été le fer de lance, le Comité des questions Autochtones, mis sur pied dans le cadre du Groupe de travail pour la prévention et le traitement, et les travaux à l'échelle internationale. Bien que d'autres enjeux pourraient être avantagés d'une coordination et d'une collaboration accrues entre les partenaires de la Stratégie, il demeure que certaines circonstances ne justifient pas une coordination très étroite. En termes d'étude des divers mécanismes visant à améliorer l'horizontalité, la préoccupation principale devrait porter sur le bien-fondé d'une collaboration et d'une coordination accrues, susceptibles de produire de meilleurs résultats pour l'atteinte des objectifs de chacun des plans d'action.

Les possibilités à l'amélioration du fonctionnement horizontal incluent l'établissement, en plus des groupes de travail au niveau des directeurs généraux, de groupes de travail composés de représentants au niveau des programmes afin d'encourager la collaboration et la coordination au niveau opérationnel, la mise en commun parmi tous les partenaires de la Stratégie, ou un sous-ensemble pertinent de ces derniers, de ce que les organisations ont demandé ou du financement qu'elles ont reçu par l'entremise des programmes de financement de la Stratégie ainsi que la mise en place d'un extranet ou intranet dédié à la Stratégie, pour le partage de l'information entre les partenaires. De la sorte, les partenaires pourront travailler avec les bénéficiaires de fonds en vue de la réussite de leurs initiatives et maximiser l'incidence de l'utilisation des ressources de la Stratégie.

Recommandation n° 2 :

Il est recommandé que le MJ travaille avec ses partenaires de financement à l'établissement d'un groupe de travail de niveau des programmes sur la prévention et le traitement afin d'encourager une plus grande collaboration et un partage efficace de l'information parmi les partenaires de financement.

Réponse de la direction :

Acceptée. En consultation avec le MJ, le Groupe de travail sur les Plans d'action à la prévention et le traitement dirigé par Santé Canada passera en revue son mandat et son fonctionnement pour

déterminer la meilleure façon d'améliorer la collaboration et la coordination des activités chez les fonctionnaires qui administrent les programmes de financement de la Stratégie.

4.4. Mise en œuvre

L'évaluation a constaté que la mise en œuvre de la Stratégie s'est déroulée en grande partie comme prévue. Toutes les composantes de la Stratégie ont été mises en œuvre, à l'exception des éléments qui dépendaient de l'adoption de la législation sur les peines minimales obligatoires (PMO) proposée par le gouvernement. Toutefois, de nombreuses composantes, en particulier celles qui font partie des Plans d'action à la prévention et le traitement, ont subi des contretemps et autres difficultés, et accusent un retard par rapport à leur calendrier de mise en œuvre. Les principaux défis de mise en œuvre ont été les suivants : des circonstances qui échappaient au contrôle des éléments de programme; les questions de ressources humaines; la nécessité de recibler les programmes existants sur les drogues illicites.

Il résulte de ces défis qu'environ un tiers des fonds alloués à la Stratégie n'ont pas été dépensés au cours des deux premiers exercices. La capacité de dépenser les fonds a considérablement varié entre les trois plans d'action. La mise en œuvre s'est révélée moins problématique pour le Plan d'action sur l'application de la loi, étant donné qu'il consistait pour l'essentiel en améliorations de capacités qui ne nécessitaient aucune réorientation ou élaboration de programme. Inversement, la mise en œuvre s'est révélée particulièrement difficile dans le cadre du Plan d'action sur le traitement, lequel consiste en un certain nombre de programmes, nouveaux ou déjà en place, dont certains ont dépensé moins de la moitié prévue à leur budget. Pour l'ensemble de la Stratégie, environ 55 millions de dollars ont été réaffectés à des exercices fiscaux ultérieurs ou ne sont plus valables, ce qui pourrait avoir une incidence sur la rapidité de l'évolution vers les résultats attendus.

Aucune recommandation n'a été formulée relativement à la mise en œuvre.

4.5. Ressources

Même si certaines composantes de la Stratégie n'ont pas utilisé tous leurs fonds périmés, qui sont devenus périmés, les ressources pourraient être insuffisantes dans certains domaines. L'un de ces domaines concerne la composante internationale, qui n'a pas reçu de nouveau financement dans le cadre de la Stratégie. Ces domaines font face à des défis croissants en matière de ressources, étant donné que le Canada subit une pression internationale croissante au niveau de sa gestion de

divers problèmes de drogues d'envergure internationale, notamment les problèmes émergents tels que ceux associés aux drogues synthétiques et au détournement de produits chimiques précurseurs. Des ressources ont par ailleurs été consacrées aux efforts déployés par le Canada pour satisfaire à ses obligations internationales et s'engager dans des efforts de défense des intérêts à l'échelle internationale.

L'évaluation a aussi constaté que les ressources en matière de mesure et de déclaration du rendement, et d'évaluation sont peut-être insuffisantes, en particulier en ce qui concerne l'établissement de rapports au niveau de la Stratégie. La plupart des partenaires de la Stratégie n'ont pas reçu de ressources pour la déclaration du rendement et la plupart des composantes de la Stratégie ne feront donc pas l'objet d'évaluations distinctes. Compte tenu que le rôle du MJ dans l'évaluation au niveau de la Stratégie dépassera vraisemblablement le simple « regroupement », ou l'intégration, d'une série d'évaluations effectuées par les partenaires, les ressources qu'il a reçues à cette fin (100 000 \$ par année et un ÉTP) ne semblent pas convenir à la portée de cette tâche.

Enfin, selon les observations des principaux intervenants, le MJ pourrait manquer de ressources nécessaires à l'accomplissement de son rôle en tant que ministre directeur de la Stratégie dont les responsabilités couvrent notamment la direction générale, l'élaboration de politiques, la coordination parmi les partenaires, la communication et les activités d'établissement de rapports et d'évaluation. Dans le cadre de la Stratégie, le MJ a reçu quatre ÉTP dont le rôle est de soutenir son statut de ministre responsable (ceci inclus le ÉTP ci-haut mentionné), ainsi que des fonds de fonctionnement et d'entretien (F et E). Il a dû emprunter auprès de ses autres secteurs d'activité afin d'appuyer sa responsabilité de ministre directeur de la Stratégie.

Aucune recommandation n'a été formulée relativement aux ressources.

4.6. Évaluation et déclaration du rendement

Même s'il est trop tôt pour faire rapport des résultats étant donné les retards dans la mise en œuvre, de toute évidence, un travail important a été consacré à la mesure du rendement, à l'établissement de rapports et à l'évaluation dans le cadre de la Stratégie. Le MJ, en sa qualité de président du Sous-comité de l'évaluation et du rendement, a apporté une aide considérable à ses partenaires en élaborant des modèles et des outils d'établissement de rapports et en assurant la coordination et la direction des réunions du SCER. Les partenaires de la Stratégie sont nombreux à avoir mis en place des systèmes visant à recueillir des renseignements et à établir des rapports

d'information sur le rendement, et tous ont contribué au Rapport ministériel sur le rendement du MJ (Initiatives horizontales) pour 2007–2009.

En dépit de structures et de mécanismes relativement élaborés mis en place en vue de faciliter la déclaration du rendement et l'évaluation, les composantes des trois plans d'action pourront difficilement faire rapport des résultats en prévision de l'évaluation des incidences, prévue pour 2011. Les défis seront les suivants : le manque de renseignements de base (de référence); la difficulté d'isoler les extrants et les résultats du financement de la Stratégie; les difficultés relatives à l'établissement d'un lien de causalité entre les activités d'un ministère et les extrants et tout résultat susceptible d'être observé (en particulier pour les résultats à plus long terme); les défis associés à la dépendance sur les projets financés pour la production de données sur le rendement; le calendrier relativement serré de la Stratégie, compte tenu en particulier que les changements de comportement ne s'accomplissent que sur de longues périodes de temps.

L'ampleur des défis sera d'autant plus grande, compte tenu des retards de la mise en œuvre puisque bon nombre de programmes ne seront vraisemblablement pas en mesure de faire rapport des résultats d'ici 2011. Par conséquent, il y aurait lieu d'envisager des solutions de rechange pour l'évaluation des incidences. Il serait possible, par exemple, de s'appuyer plus que prévu sur les approches qualitatives ou sur des rapports sur de composantes ou des résultats particuliers, plutôt de s'appuyer sur l'ensemble des composantes et des résultats.

Recommandation n° 3 :

Il est recommandé que le MJ mette au point, en collaboration avec les partenaires de la Stratégie, des approches de substitution relatives à l'établissement de rapports sur les résultats pour l'évaluation des incidences.

Réponse de la direction :

Acceptée. En qualité de président du Sous-comité de l'évaluation et du rendement, le MJ œuvrera en collaboration avec le Sous-comité à l'élaboration d'un plan d'évaluation aux fins de l'évaluation des incidences.