

**Pour renforcer la cohérence
des pratiques de financement
communautaire du gouvernement
du Canada**

Rapport

du

**Groupe de travail sur les
investissements communautaires**

Octobre 2006



Ressources humaines et
Développement social Canada

*Les idées exprimées dans le présent document sont présentées à des fins de discussion et ne constituent pas la politique officielle de Ressources humaines et Développement social Canada ni du gouvernement du Canada.

Table des matières

1.0	Introduction.....	1
2.0	Contexte	5
2.1	Le secteur communautaire sans but lucratif au Canada.....	5
2.2	Les relations entre le gouvernement et le secteur	6
2.3	Les défis liés aux relations de financement	9
3.0	Possibilités d'amélioration : changements administratifs.....	15
3.1	Modalités.....	15
3.2	Évaluation des risques.....	16
3.3	Vérification et évaluation.....	19
3.4	Réduction du fardeau administratif.....	23
3.5	Gestion des frais administratifs internes	26
3.6	Prise de décisions décentralisée	27
3.7	Maintien des relations	28
3.8	Engagement.....	31
4.0	Possibilités d'amélioration : Modification de l'infrastructure	33
4.1	Amélioration de la conception et de l'exécution des programmes de financement	33
4.2	Formation.....	37
4.3	Amélioration continue des relations avec le secteur communautaire sans but lucratif.....	40
4.4	Amélioration de la gestion de l'information, de la communication de l'information et des responsabilités connexes.....	42
4.5	Amélioration de l'accès à l'information sur les subventions et les contributions	44
5.0	Possibilités d'amélioration : Changements stratégiques.....	46
5.1	Rationalisation et harmonisation des mécanismes de transfert des fonds	46
5.2	La promotion de l'horizontalité	54
6.0	Conclusion	57
	Annexe A : Structure de gouvernance du GTIC.....	59
	Annexe B : Données clés sur le secteur communautaire sans but lucratif au Canada.....	61
	Annexe C : Options en relation avec les éléments normalisés de la conception des programmes de financement.....	67

1.0 Introduction

Le Groupe de travail sur les investissements communautaires (GTIC) a été mis sur pied avec un mandat pangouvernemental d'examiner les politiques et les pratiques fédérales relatives à l'utilisation des paiements de transfert et de formuler des recommandations en vue d'adopter *une approche plus uniforme et cohérente des pratiques de financement à l'échelle du gouvernement et une approche continue de l'appui des investissements fédéraux dans les collectivités*¹. Le GTIC a été créé en 2005 par Développement social Canada, conformément à son mandat pangouvernemental reliée au secteur communautaire sans but lucratif².

Le GTIC a examiné les problèmes de financement qui affectent les investissements communautaires et la façon dont les mécanismes de paiements de transfert, principalement les subventions et les contributions, sont utilisés à l'échelle du gouvernement, pour explorer de nouvelles approches potentielles et pour formuler des recommandations en vue d'améliorer le système. Le mandat du GTIC se limite aux paiements de transfert; et le groupe n'a pas pour mission d'examiner, par exemple, les mesures fiscales ou les prêts. Toutefois, le GTIC s'est penché sur les répercussions des contrats d'approvisionnement fédéraux, du fait que ceux-ci constituent une importante source de revenu pour de nombreux organismes communautaires sans but lucratif et que tout porte à croire qu'on a du mal à déterminer les circonstances dans lesquelles ils devraient être utilisés à la place des paiements de transfert.

Le GTIC prend racine dans les travaux de l'Initiative sur le secteur communautaire sans but lucratif (ISBC) de 2000-2005, dans l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* de 2001 qui en est issu et dans le *Code de bonnes pratiques de financement* et le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* de 2002 qui s'y rattachent. Le GTIC fut créé afin de poursuivre la mise en œuvre de l'*Accord* et du *Code de bonnes pratiques de financement*, et pour identifier les modèles de financement existants et nouveaux pour supporter des initiatives communautaires locales.

Pour mener à bien sa mission, le GTIC bénéficie de l'appui de deux groupes gouvernementaux qui lui ont fourni un encadrement et des conseils spécialisés

¹ Tel qu'approuvé par le Conseil du Trésor en mai 2005.

² Tel qu'autorisé par arrêté-en-conseil 2003-2088.

DOCUMENT DE TRAVAIL

pour l'aider à rédiger le présent rapport : 1) un comité directeur au niveau de sous-ministre adjoint et 2) un groupe de travail au niveau de directeur général composé de représentants de ministères ayant des intérêts élevés dans les relations de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur communautaire sans but lucratif. Le GTIC a également reçu des conseils d'un groupe consultatif externe composé de personnes issues du secteur communautaire sans but lucratif et d'organismes de financement à l'échelle locale, régionale et nationale. (On trouvera à l'annexe A la membriété de ces groupes.)

Au cours de la dernière année, le GTIC a amorcé des recherches approfondies portant sur les pratiques de financement du gouvernement du Canada à l'égard du secteur communautaire sans but lucratif. Ces recherches ont inclus :

- les travaux de 13 groupes de discussion des ministères fédéraux disposant d'importants programmes de subventions et de contributions, et auxquels ont pris part au total 78 intervenants associés à la gestion de ces programmes;
- vingt-cinq entrevues individuelles auprès des répondants clés du gouvernement du Canada;
- une analyse documentaire de plus de 300 documents;
- plus de 30 entrevues avec des bailleurs de fonds en dehors du gouvernement fédéral, comme des fondations privées et des gouvernements provinciaux, réalisées par le Conseil canadien de développement social (CCDS);
- une rétroaction fournie par les intervenants.

En plus d'avoir produit des données qui ont étayé les travaux du GTIC, ces recherches ont donné lieu à la publication par le CCDS d'un rapport de recherche commandé par le GTIC et intitulé *Pratiques pancanadiennes de financement communautaire : Défis et possibilités pour le gouvernement du Canada* (voir www.ccsd.ca). Ce rapport replace les pratiques de financement du gouvernement fédéral visant le secteur communautaire sans but lucratif dans le contexte plus général des pratiques de financement privées, provinciales ou territoriales et internationales, et cerne les tendances qui touchent tous les bailleurs de fonds au Canada. Ce rapport devait permettre au GTIC et aux autres intervenants qui s'efforcent d'améliorer le régime de financement du gouvernement du Canada de prendre en considération les expériences des autres bailleurs de fonds et de tirer profit des tendances relatives aux pratiques de financement et aux investissements locaux afin d'assurer un développement communautaire efficace. Il devait également permettre de garantir que tous les changements apportés par le

DOCUMENT DE TRAVAIL

gouvernement fédéral correspondent à la ligne de pensée générale sur les pratiques exemplaires. (Les lecteurs devraient consulter le rapport *Pratiques pancanadiennes de financement communautaire* du CCDS pour bien saisir le contexte dans lequel s'inscrivent les observations et les recommandations formulées dans le présent rapport.)

Dans le cadre de sa mission, le GTIC a également été influencé et renseigné par d'autres initiatives récentes lancées à l'échelle du gouvernement et portant, directement ou indirectement, sur les relations de financement entre le gouvernement et les différents secteurs, y compris :

- l'examen de la *Politique sur les paiements de transfert* (PPT), amorcé en 2005 par le Secrétariat du Conseil du Trésor (qui a produit l'ébauche d'une nouvelle politique proposée);
- le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2005, plus précisément le chapitre 4 sur la gestion des initiatives horizontales;
- le rapport de février 2006 de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires;
- les résultats obtenus par le groupe de travail sur les programmes d'emploi du secteur communautaire sans but lucratif de Service Canada;
- la nouvelle *Loi fédérale sur l'imputabilité* et le plan d'action s'y rattachant;
- le Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mai 2006, plus précisément le chapitre 6 sur la gestion des subventions et des contributions votées.

Les deux dernières initiatives contribuent tout particulièrement à rendre les travaux du GTIC encore plus opportuns. Dans la *Loi fédérale sur l'imputabilité* et le plan d'action connexe, publiés le 11 avril 2006, le gouvernement du Canada a mis sur pied un groupe indépendant d'experts chargé d'examiner la nouvelle PPT provisoire, de cerner les obstacles auxquels sont confrontés les bénéficiaires des programmes de subventions et de contributions gouvernementaux et de recommander la modification des politiques et des pratiques, y compris l'élimination des contraintes et des obstacles législatifs, afin de garantir l'exécution équitable, économique et efficiente de ces programmes³. Le groupe d'experts doit présenter un rapport au président du Conseil du Trésor d'ici décembre 2006. Les travaux du GTIC pourront servir dans le cadre des délibérations du groupe indépendant d'experts.

³ Plan d'action sur l'imputabilité fédérale, www.accountability.gc.ca, page 28.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Dans le rapport qu'elle a déposé au Parlement en mai 2006, la vérificatrice générale a insisté sur l'importance des efforts déployés par le GTIC pour promouvoir la collaboration interministérielle. Dans ses recommandations, elle a expressément déclaré que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait, en examinant et en révisant la PPT, « continuer à surveiller les travaux du Groupe de travail sur les investissements communautaires et devrait modifier la Politique sur les paiements de transfert et les lignes directrices sur les paiements de transfert, au besoin. »⁴

Compte tenu de la nature et de l'importance de relations de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur communautaire sans but lucratif, le présent document met de l'avant des suggestions concrètes, tant pratiques que tactiques, visant à simplifier et à améliorer le régime de financement gouvernemental en relation avec ce secteur. Cette démarche devrait permettre d'améliorer l'administration des fonds publics et de favoriser le succès du programme, dans l'intérêt social et économique de tous les Canadiens et de leur collectivité.

Ces améliorations ont été classées de la façon suivante dans le présent rapport :

- Les changements administratifs qui n'exigent pas la modification des politiques actuelles ni des investissements importants (chapitre 3)
- Les améliorations apportées à l'infrastructure qui exigeraient une réaffectation des ressources actuelles, mais qui ne nécessiteraient pas la modification des politiques gouvernementales générales (chapitre 4)
- Les changements aux politiques qui permettraient de solidifier les relations entre le gouvernement et le secteur dans les années à venir (chapitre 5)

⁴ Gestion des subventions et des contributions votées, chapitre 6 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada, mai 2006, page 190.

2.0 Contexte

2.1 *Le secteur communautaire sans but lucratif au Canada*

Avec des recettes totalisant 112 milliards de dollars⁵, le secteur communautaire sans but lucratif au Canada a une taille deux fois supérieure à celle des secteurs minier, pétrolier et gazier combinés, et est 11 fois plus important que l'industrie de construction automobile⁶. Il emploie plus de deux millions d'équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à environ 12 % de la population active canadienne. D'après le pourcentage du PIB, il s'agit du second effectif en importance dans le monde pour un secteur sans but lucratif après les Pays-Bas⁷; le secteur sans but lucratif du Canada est proportionnellement plus important que celui des États-Unis, longtemps considérés comme le pays ayant le secteur social le plus important et le plus développé⁸. Environ les deux tiers des 161 000 organisations canadiennes constituées en sociétés (dont seulement la moitié environ sont des organismes de bienfaisance enregistrés) oeuvrent exclusivement à l'échelle locale et contribuent activement à mettre en place des commodités (installations *et* services) qui font des collectivités des environnements de choix où les gens souhaitent travailler, investir, élever leur famille et profiter de la vie. Plus de la moitié de ces organisations dépendent entièrement des contributions en temps et en argent versées par les bénévoles⁹. D'après les données les plus récentes (soit celles de 2004), 85 % des Canadiens âgés de 15 ans et plus ont déjà versé au moins une contribution financière directe à un organisme de bienfaisance ou à un organisme sans but lucratif, 66 % ont déjà été associés à au moins un organisme de ce genre, et 45 % y ont déjà fait du bénévolat. (Voir l'annexe B pour consulter des données plus détaillées sur ce secteur.) Bref, le secteur communautaire sans but lucratif contribue considérablement à renforcer le rendement général du Canada sur le plan social et économique, et suscite la participation très active des citoyens canadiens.

⁵ *Force vitale de la collectivité* – 2003, révisé, Statistique Canada, 2005, Catalogue 61-533-SIF, page 11.

⁶ *Tous pour un, un pour tous : Document de travail*, Imagine Canada, 2005, page 18.

⁷ Ce pourcentage inclut les travailleurs rémunérés et les bénévoles.

⁸ M. Hall et coll., 2005. *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada*, Toronto, Imagine Canada, pages 9 et 10.

⁹ *Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, 2003, page 10.

2.2 Les relations entre le gouvernement et le secteur

Au Canada, environ la moitié des recettes de l'ensemble des organisations constituées en sociétés du secteur communautaire sans but lucratif proviennent des gouvernements, soit 31 % sous forme de subventions et de contributions et 18 % sous forme de paiements pour les biens et les services. Dans l'ensemble, 7 % des recettes du secteur proviennent des fonds fédéraux (qui s'élevaient à un peu moins de 7,7 milliards de dollars en 2003), versés la plupart du temps sous forme de subventions et de contributions, bien que ce pourcentage peut varier énormément d'une région à une autre et d'un sous-secteur à un autre. De celles-ci, environ 1 % ou 1,6 milliard de dollars des recettes proviennent des paiements versés par le gouvernement fédéral pour les biens et les services, généralement par le truchement de contrats d'approvisionnement¹⁰. En revanche, 93 % du financement versé au secteur provient d'autres bailleurs de fonds, ce qui illustre l'importance des pratiques fédérales souples et fluides qui permettent aux bénéficiaires de gérer leurs subventions et leurs contributions en association avec de multiples autres sources de financement.

Le gouvernement du Canada finance les organismes du secteur communautaire sans but lucratif afin de réaliser un vaste éventail d'objectifs stratégiques, y compris le transfert des connaissances, la prestation des services et le renforcement des collectivités pour en faire des lieux attractifs où les gens souhaitent vivre, travailler et investir¹¹. En finançant les organismes de ce secteur pour l'une ou l'autre de ces raisons, le gouvernement participe à l'établissement de réseaux de collaboration et adopte un style de relations axées sur l'« investissement par les tiers »¹².

¹⁰ *Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, 2003, révisé, Statistique Canada, 2005, Catalogue 61-533-SIF, pages 25 à 28. Le 7% du financement du secteur qui provient du gouvernement du Canada inclut les sous-secteurs qui sont largement indépendants du gouvernement tels sports et récréation, ainsi que ceux qui sont largement dépendants tels les organismes de développement internationaux.

¹¹ À l'échelle internationale, on se penche de plus en plus sur les raisons qui incitent à financer les organismes sans but lucratif (de même que sur les modalités de ce financement). Pour en savoir davantage à ce sujet, voir Julia Unwin, «Grantmaking Tango: Issues for Funders» www.baringfoundation@uk.ing.com.

¹² Pour en savoir davantage sur ce concept, voir « The New Governance: Getting Beyond the Right Answer to the Wrong Question in Public Sector Reform », rédigé par Lester M. Salamon à partir de la conférence donnée par J. Douglas Gibson le 3 février 2003 à la School of Policy Studies de l'Université Queen's.

En termes pratiques, ces réseaux permettent de connaître les problèmes auxquels sont confrontés les Canadiens et d'y faire face. Ils aident le gouvernement à renforcer, exploiter et mobiliser les ressources communautaires et lui permettent d'acquérir une capacité d'intervention en cas d'urgence, en ce qu'ils renforcent considérablement sa capacité de réagir rapidement et efficacement. Ils fournissent une infrastructure de prestation des services grâce à laquelle le gouvernement peut aider les citoyens en prenant en considération la situation et les besoins particuliers des personnes, des familles et des collectivités locales dans lesquelles ils vivent, tout en étant plus efficaces et moins coûteux qu'une approche axée sur la prestation directe des services par le gouvernement.

La Garde côtière auxiliaire canadienne compte 5 000 bénévoles qui ont mis leurs bateaux à la disposition de la Garde côtière canadienne et qui lui sont venus en aide. Chaque année, ces bénévoles interviennent dans le cadre d'environ 1 700 incidents, ce qui représente à peu près 25 % des recherches en mer et des opérations de sauvetage au Canada. La valeur totale des bateaux privés et communautaires mis à la disposition de la Garde côtière canadienne s'élève à plus de 300 millions de dollars. Une récente étude a conclu que, pour chaque dollar investi dans la garde côtière auxiliaire canadienne, le Ministère recevait des services d'une valeur de 37 \$. En 2002, les bénévoles de la Garde côtière auxiliaire canadienne ont consacré au total plus de 78 000 heures, ce qui correspondrait à plus de 28 860 000 \$ de salaires. Au cours des 25 dernières années, le partenariat conclu entre la Garde côtière canadienne et sa section auxiliaire a permis de sauver environ 4 200 vies, de secourir 40 000 marins et de récupérer des biens d'une valeur de plusieurs millions de dollars.

À son tour, cette approche permet au gouvernement d'accroître l'efficacité et la pertinence de ses politiques et d'élargir la portée et l'incidence de ses programmes et de ses services dans toutes sortes de secteurs tels la recherche et le sauvetage, l'immigration, la protection de l'environnement, les questions autochtones et la prestation de ressources aux fins de l'aide internationale. Cette façon de faire facilite également la collaboration en donnant les moyens au gouvernement fédéral de collaborer avec d'autres ordres de gouvernement et avec les collectivités pour atténuer les pressions qui se répercutent directement sur la viabilité économique et le bien-être social des collectivités dans des domaines comme l'environnement, le logement, l'industrie, le transport et la santé publique.

La plupart du temps, les organismes du secteur communautaire sans but lucratif sont les mieux placés pour déterminer ce qui doit être fait dans les collectivités locales, du fait qu'ils sont étroitement associés à la vie et aux activités quotidiennes des citoyens. Par conséquent, les relations entretenues par le gouvernement du Canada avec le secteur communautaire sans but lucratif ont une incidence directe non pas seulement sur sa capacité de diriger, d'élaborer des politiques et d'établir des consensus, mais aussi sur sa capacité de concevoir et d'offrir efficacement des

programmes et des services dont l'objectif premier consiste à renforcer les collectivités.

Enfin, le secteur communautaire sans but lucratif contribue au renforcement du capital social, cette force cruciale souvent intangible mais pourtant bien réelle qui permet de garantir la confiance et l'engagement au sein de la société civile et qui fait des collectivités des lieux de choix où les citoyens souhaitent

travailler, investir, élever leur famille et profiter de la vie, ce qui favorise clairement le bien-être général de la société canadienne. L'établissement de relations efficaces qui se renforcent mutuellement entre le gouvernement et le secteur communautaire sans but lucratif favorise l'obtention de tels résultats, dans l'intérêt de *tous* les Canadiens.

Tel que souligné par la vérificatrice générale du Canada¹³, les problèmes complexes, intersectoriels et aux multiples facettes qui pèsent sur les collectivités, depuis la violence chez les jeunes et la prévention de la criminalité jusqu'à la réduction de la consommation énergétique et à la prévention des épidémies de maladies transmissibles, ne peuvent être réglés par un ministère *ou* un ordre de gouvernement unique. Pour y faire face, on doit adopter des approches horizontales et concertées mettant en scène divers acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux – des initiatives qui exploitent et renforcent le capital social des collectivités et qui permettent par le fait même de trouver et de mettre en œuvre des solutions novatrices et viables.

Le capital social désigne les institutions, les relations et les normes qui façonnent la qualité des interactions sociales d'une société et leur quantité. Le capital social n'est pas une simple addition des institutions qui étayent la société, il est plutôt le ciment qui les maintient unies.

Banque mondiale

Le capital social est peut-être fort au Canada, mais il est loin d'être universel, et cela nous a inquiétés de constater non seulement l'existence d'échecs sur le plan de la cohésion, mais encore l'apparition de collectivités et de quartiers laissés pour compte. Les autorités publiques au Canada négligent souvent la participation des collectivités et des citoyens. Avec la dévolution double, tous les ordres de gouvernement doivent renouveler leurs démarches décisionnelles en faisant appel aux bénévoles, aux organisations non gouvernementales et aux collectivités. Nous envisageons un rôle central pour les collectivités [...] quand viendra le temps de régler les concentrations inquiétantes de désavantages dont le Comité a été témoin.

Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : Bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens
Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, Juin 2006.

¹³ Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2005, chapitre 4: La gestion des initiatives horizontales, page 1.

2.3 Les défis liés aux relations de financement

L'incidence des pratiques de financement du gouvernement fédéral à l'égard du secteur communautaire sans but lucratif est une source de préoccupations depuis qu'on a reconnu l'importance des relations de financement au milieu des années 70¹⁴, mais elle suscite encore plus d'inquiétudes depuis les coupures gouvernementales survenues dans les années 90. En 1995, un certain nombre de groupes de coordination du secteur se sont réunis pour former la Table ronde du secteur bénévole (TRSB)¹⁵ touchant l'ensemble des organismes communautaires et sans but lucratif. En 1997, la TRSB a chargé la Table ronde Broadbent de promouvoir la responsabilisation et la gouvernance dans le secteur communautaire sans but lucratif¹⁶. La TRSB a produit un rapport conjoint en 1999¹⁷, dans lequel elle a formulé les recommandations sur lesquelles se fonde l'*Initiative sur le secteur bénévole et communautaire* (ISBC). L'ISBC, d'une durée de cinq ans, a été lancée conjointement par le gouvernement du Canada et le secteur en vue d'améliorer les relations et bénéficie d'un budget de 94,6 millions de dollars.

En 2001, on a établi l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*, qui a obligé le gouvernement du Canada à tenir compte des répercussions de ses dispositions législatives, de ses politiques et de ses programmes sur le secteur et à amorcer un dialogue ouvert, éclairé et continu. En outre, conformément à l'*Accord*, le secteur a été tenu de cerner les tendances et les problèmes nouveaux ou importants relatifs à tous les types d'organismes bénévoles et de les signaler au gouvernement du Canada. Ce faisant, il met en évidence la profondeur et la diversité des organisations communautaires sans but lucratif. En 2002, on a parachevé des codes de bonnes pratiques connexes concernant le *dialogue sur les politiques* et le *financement*, dans le but de « mettre en œuvre

¹⁴ *Gens d'action*, rapport du Conseil consultatif canadien de l'action volontaire au Gouvernement du Canada, Raynell Andreychuck et al, 1977 Min. des Approvisionnements et Services, Ottawa.

¹⁵ À l'origine, la table ronde regroupait le Centre canadien de philanthropie (maintenant Imagine Canada), la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, Association canadienne des loisirs/parcs, Fondations communautaires du Canada, des représentants des groupes confessionnels, des organismes bénévoles nationaux du secteur de la santé, les Organisations nationales volontaires, United Way of Canada-Centraide Canada, et Bénévoles Canada.

¹⁶ Le rapport de la "Table ronde Broadbent" *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada* a été publié en 1999, et contient 41 recommandations destinées aux gouvernement et au secteur et visant le renforcement de la société civile.

¹⁷ Les participants à trois tables rondes entre le gouvernement et le secteur ont publié le rapport *Gouvernement du Canada/secteur bénévole (1999), Travailler ensemble. Rapport des Tables conjointes*. Ottawa, Table ronde du secteur bénévole.

l'esprit et les lignes directrices de l'*Accord* au gouvernement et dans les organisations du secteur communautaire sans but lucratif¹⁸. » Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* contient des dispositions en vertu desquelles le gouvernement s'engage à collaborer avec le secteur en ce qui touche la détermination des problèmes, l'établissement des programmes, la conception et la mise en œuvre des politiques, la surveillance et l'évaluation des répercussions. Quant au *Code de bonnes pratiques de financement*, il inclut des dispositions obligeant le gouvernement à soutenir la viabilité en ayant recours à des ententes de financement pluriannuelles pour renforcer la stabilité des organismes et leur capacité d'effectuer une planification à long terme et pour consulter le secteur en vue de trouver de meilleures façons de répondre aux besoins nouveaux ou existants grâce à la mise en œuvre de programmes de financement.

L'ISBC a également soutenu des recherches de pointe qui ont permis de mieux comprendre la portée et l'importance des activités du secteur communautaire sans but lucratif, ainsi que les problèmes et les défis auxquels sont confrontés les organismes de ce secteur. En 2002, une recherche quantitative a montré que 48 % des organismes ont été financés par les gouvernements, les fondations ou les entreprises, mais que nombre d'entre eux ont déclaré avoir subi des « difficultés considérables » et que plus de 60 % ont affirmé avoir eu des problèmes causés par la réduction du financement gouvernemental, la réticence des bailleurs de fonds à soutenir les activités de base et le recours excessif au financement des projets. Le quart de ces organismes ont

Les responsables d'un refuge rural pour femmes de l'Ontario ont tenté de mettre en œuvre un projet en vue de soutenir les femmes de premier plan. La directrice générale a communiqué avec un ministère du gouvernement du Canada pour demander une subvention de 2 000 \$ dans le but de financer une série d'ateliers. On lui a répondu que son projet était intéressant, mais que les fonds alloués dans le cadre du programme n'étaient versés que par blocs de 10 000 \$. Les responsables du refuge ont révisé leurs plans, puis demandé et enfin reçu une subvention de 10 750 \$.

En fait, on a dû réécrire la demande de subvention à 12 reprises. L'agent de financement a fini par réécrire le graphique des mesures des résultats, du fait que les responsables du refuge n'arrivaient plus à comprendre quels étaient les renseignements à fournir dans la demande pour obtenir une subvention. Le Ministre a fini par fournir son approbation, et la directrice générale a appris que sa demande avait été acceptée huit mois *après* la première conversation et trois semaines après la fin du projet. Elle a estimé que les coûts liés à la présentation de la demande de financement se seraient élevés à 3 800 \$ advenant qu'elle ait appliqué son taux horaire.

¹⁸ <http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/accord.cfm>

DOCUMENT DE TRAVAIL

déclaré que les problèmes auxquels ils étaient confrontés étaient graves, et la plupart des problèmes signalés semblaient être associés au financement du gouvernement¹⁹.

Dans *La capacité de servir*²⁰, le premier rapport produit dans le cadre de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles, on a documenté de façon détaillée les types de problèmes auxquels sont confrontés les organismes du secteur, tel que précisé dans le tableau ci-dessous.

Moyens financiers	Ressources humaines	Moyens structurels
Les réductions de financement empêchent les organismes de répondre aux demandes accrues de services résultant des transferts et des coupures du gouvernement.	Les organismes ont besoin de recruter un plus grand nombre de bénévoles et d'établir des stratégies plus efficaces de recrutement, de formation, de gestion et de maintien en poste des bénévoles.	Capacité limitée de procéder à la planification et au développement stratégiques en raison des incertitudes liées au financement, de la fluctuation fréquente des priorités de financement et des restrictions liées à l'utilisation des fonds.
En raison des restrictions de financement, il est difficile de trouver des revenus pour soutenir l'infrastructure et l'administration organisationnelles.	Les organismes ont de la difficulté à recruter des bénévoles disposés à s'engager à long terme ou à assumer un rôle de leadership ou administratif.	Structures et systèmes de gestion sous-développés en raison de l'insuffisance de moyens financiers et des ressources humaines.
Comme il est difficile d'obtenir un financement à long terme, les organismes doivent consacrer un temps excessif à chercher des nouveaux fonds pour soutenir leurs programmes, ce qui restreint leurs capacités d'effectuer une planification à long terme.	On relève une pénurie de personnel rémunéré spécialisé, et les organisations ont de la difficulté à maintenir en fonction leurs employés spécialisés, du fait que le financement alloué aux projets est limité, variable et imprévisible.	Incapacité de procéder à des activités de développement stratégique appropriées en raison d'un manque de temps et de ressources. De nombreux organismes considèrent le développement stratégique comme un luxe que seuls peuvent se permettre les grands organismes influents et les organismes poursuivant un mandat stratégique spécifique.
En raison de la difficulté d'obtenir des fonds, les organismes sont tentés de négliger leurs missions pour se consacrer à la recherche de financement.	Les organismes ont besoin d'établir des stratégies plus ciblées pour le recrutement des membres du conseil d'administration, afin d'obtenir une bonne combinaison de personnes et de compétences. Ils doivent également établir des stratégies plus efficaces de formation et de maintien en poste des membres du conseil.	
Les exigences coûteuses et divergentes des bailleurs de fonds en matière de responsabilités financières restreignent les ressources dont disposent les organismes.		
De nombreux organismes éprouvent de la difficulté à obtenir le soutien du Ministère.		

¹⁹ Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles, 2003, révisé, page 12.

²⁰ www.non-profitscan.ca

DOCUMENT DE TRAVAIL

Bien que les relations entre le gouvernement et le secteur se soient améliorées à certains égards depuis 2002, on n'a pas encore réussi à établir le type de collaboration envisagé dans l'*Accord* et dans les Codes. Les organismes bénévoles et communautaires qui dépendent du financement fédéral continuent de souligner leurs préoccupations en regard des difficultés attribuables aux lourdeurs administratives et aux exigences procédurales complexes du gouvernement du Canada. En effet, à compter de l'an 2000, lorsque Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été durement critiqué pour la façon dont il gérait certains de ses programmes²¹, on a intégré régulièrement de nouvelles exigences en matière de surveillance et de vérification aux relations de financement.

En procédant à l'examen courant de la *Politique sur les paiements de transfert* (PPT) – le mécanisme qui fixe les « règles » pour le transfert direct de l'argent et des ressources non monétaires des ministères et organismes fédéraux aux particuliers, aux organismes et aux autres ordres de gouvernement – le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a reconnu que DRHC et d'autres ministères semblaient avoir adopté la ligne dure en imposant des mesures supplémentaires de contrôle des dépenses. « Les gestionnaires se sont mis, comme par réflexe, à vouloir éviter tous les risques, quasiment à n'importe quel prix²². »

²¹ En 1999, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a procédé à la vérification interne des dossiers de projets de subventions et de contributions et a constaté que leur administration présentait des lacunes. Bien que la vérification n'ait pas permis de conclure que des fonds étaient manquants ou avaient été gaspillés, on a constaté que certains fonds n'avaient pu être surveillés correctement. Dans son rapport de 2000, le Bureau du vérificateur général du Canada a corroboré ces constatations et a recommandé un renforcement des mesures de contrôle. En guise de réponse, DRHC a examiné tous ses dossiers actifs (au nombre de plus de 40 000) pour recenser et recouvrer tous les trop-payés. On a calculé un trop-payé total de 233 878,51 \$. Les trop-payés les plus importants se rapportaient à six projets et ont été rectifiés, dans la plupart des cas, dans le cadre du processus normal de fermeture du dossier. Pratiquement tous les fonds ont été recouverts. Néanmoins, cet épisode a laissé une impression d'incompétence et de gaspillage massifs.

²² « Politique sur les paiements de transfert de 2000 à 2006 », présentation à l'Institut de la gestion financière par Pierre Laflamme, Application de la politique de gestion financière, Bureau du contrôleur général, SCT, le 20 avril 2006.

Dans son rapport de mai 2006, la vérificatrice générale du Canada a confirmé qu'on avait fait peu de choses pour réduire les lourdeurs administratives, c'est-à-dire pour simplifier les exigences ministérielles en matière de demandes, de reddition de comptes et de vérification pour les subventions et les contributions et ainsi réduire le fardeau qui pèse sur les bénéficiaires²³.

Les procédures et les exigences divergentes des ministères fédéraux en matière de financement peuvent poser des problèmes particulièrement graves lorsque plusieurs ministères investissent dans un même projet communautaire. Le cas de Quartiers en essor illustre bien cette situation. Cette initiative est souvent citée à titre d'exemple pour montrer comment le gouvernement devrait collaborer avec la société civile en vue d'intégrer et de rationaliser les services²⁴. Cependant, sa mise en œuvre a posé des problèmes particuliers en raison de l'incompatibilité des programmes de financement²⁵. Dans le même ordre d'idées, le calendrier de financement inflexible du gouvernement ne tient pas compte du fait que les activités de développement communautaire, souvent confiées à des bénévoles, ne peuvent être planifiées comme des travaux rémunérés. En plus de devoir respecter des modalités de programme incompatibles et parfois conflictuelles ainsi que des calendriers de paiement irréalistes, les bénéficiaires sont confrontés à de multiples exigences fédérales en matière de reddition de comptes et à de nombreuses vérifications, parfois au cours d'une même année. Ces différents problèmes se reproduisent dans toutes sortes d'initiatives communautaires à l'échelle du pays.

À l'extérieur du service public, cette nouvelle approche axée sur les règles et l'aversion pour le risque a contraint le secteur bénévole à respecter avec difficulté des exigences astreignantes en matière de reddition de comptes, dont un grand nombre sont sans aucune commune mesure avec les risques encourus. Ces exigences sont coûteuses à mettre en œuvre et les ententes de financement en tiennent rarement compte. Les frais importants générés par le respect des obligations contractuelles sont donc transférés aux organismes sans but lucratif, sans être compensés par une augmentation de leur financement. En vertu de ces contrats, les « obligations » contractuelles prennent le pas sur les « objectifs » de prestation de services.

Mémoire au comité législatif chargé du projet de loi C-2 – *Loi fédérale sur l'imputabilité*, Imagine Canada, le 25 mai 2006

La quantité considérable de fonds alloués au secteur *en dehors* de la PPT par le truchement de contrats fédéraux vient compliquer encore davantage le processus

²³ Gestion des subventions et des contributions votées, chapitre 6 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de mai 2006, page 198.

²⁴ *Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : Bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens*, rapport final au Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, juin 2006, www.infrastructure.gc.ca, Recommandatin 3C, page 60.

²⁵ *Key Observations and Lessons Learned - Second Quarterly Report*, Quartiers en essor, janvier 2006, pages 9 à 11.

DOCUMENT DE TRAVAIL

de financement. Le secteur subit les répercussions des efforts déployés par le gouvernement fédéral en vue de réformer le processus d'approvisionnement. Dans un récent mémoire présenté au nom de 17 organismes du secteur au comité législatif chargé du projet de loi C-2 : *Loi fédérale sur l'imputabilité*, Imagine Canada a approuvé le fait que le gouvernement se soit engagé à adopter des pratiques d'approvisionnement équitables, mais a également souligné que tout renforcement du pouvoir d'achat gouvernemental pourrait aller à l'encontre du principe d'équité s'il aboutit à l'adoption de pratiques contractuelles favorisant les grandes entreprises : « Le secteur communautaire sans but lucratif du Canada est le mandataire de prédilection du gouvernement pour dispenser une grande variété de programmes et de services. Le passage à l'attribution des marchés publics à un unique fournisseur important, d'envergure nationale, nuirait à ces partenariats de prestation de services communautaires²⁶. »

²⁶ Mémoire au comité législatif chargé du projet de loi C-2 – *Loi fédérale sur l'imputabilité*, Imagine Canada, page 8.

3.0 Possibilités d'amélioration : changements administratifs

3.1 Modalités

Les modalités précisent les exigences relatives aux transferts du financement et définissent l'admissibilité des bénéficiaires. Elles doivent toutes être approuvées par le SCT. On observe des fluctuations considérables en ce qui touche la conception des programmes et les autorités responsables des programmes de transfert; comme l'a souligné la vérificatrice générale dans son rapport de 2006, on compte à présent environ 700 programmes fédéraux de subventions et de contributions, chacun s'assortissant de modalités qui lui sont propres. Ces programmes, qui datent pour certains de plusieurs décennies, ont tout été mis en œuvre dans le but de satisfaire les priorités gouvernementales du moment et de favoriser la réalisation de divers objectifs stratégiques, et ils n'ont pas nécessairement profité d'une approche cohérente en matière de conception des programmes de financement (cette question sera examinée de façon détaillée plus loin dans le présent rapport). Par conséquent, on a observé un manque de cohérence dans les éléments de conception, y compris en ce qui touche l'évaluation des risques; en effet, certains programmes relativement petits sont assortis de modalités extrêmement prescriptives, tandis que d'autres, qui prévoient le transfert de sommes beaucoup plus importantes, en comptent relativement peu. Ces écarts sont source de confusion et d'incertitude pour les organismes bénévoles et communautaires, particulièrement pour ceux qui ont conclu des ententes de contribution avec plusieurs ministères ou organismes fédéraux, et gênent les efforts déployés pour mettre en œuvre des projets conjoints et horizontaux. De plus, ils favorisent un manque de transparence et une mauvaise reddition de comptes chez les deux parties.

1) L'établissement de modalités cadre (ou générales) pour aider les programmes de financement poursuivant des objectifs semblables à renforcer la cohérence de leurs pratiques de conception permettrait de rationaliser les programmes et d'améliorer les investissements fondés sur les résultats.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

L'Agence de santé publique du Canada a fixé des modalités « cadres » ou « générales » pour le Fonds pour la santé de la population. La présentation au SCT relative à ce fonds particulier incluait tous les programmes existants visant à promouvoir la santé de la population, et de nouveaux programmes ont été ajoutés depuis. Une série d'objectifs généraux et de descriptions des résultats étayaient les lignes directrices de chacun des programmes. Cette procédure a permis la mise en place d'une série d'outils communs à tous les programmes, comme un modèle de proposition normalisé, un outil d'examen des demandes fourni aux organismes pour qu'ils puissent avoir une idée des exigences d'évaluation, ainsi qu'un outil d'évaluation. Les organismes bénéficiaires savent ainsi à quoi s'attendre et peuvent préparer des demandes compétitives basées sur des modalités connues.

2) L'intégration de dispositions à toutes les modalités -- dans le but de faciliter a) l'expérimentation; b) la collaboration entre les programmes, les ministères et les administrations; c) des initiatives particulières axées sur les collectivités; et d) le règlement des nouveaux problèmes -- permettrait de renforcer la souplesse, de favoriser l'interopérabilité entre les programmes et d'améliorer les possibilités de répondre aux besoins des collectivités et de l'innovation.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Rationalisation des conditions; réduction du chevauchement; souplesse accrue dans l'élaboration des conditions favorisant l'innovation, les partenariats et la sensibilité aux collectivités; établissement de liens dans les conditions favorisant la collaboration horizontale entre les programmes et les ministères; et réduction des coûts opérationnels et administratifs.
- Pour les bénéficiaires : Possibilités accrues de planifier des initiatives touchant l'ensemble de la collectivité; possibilité d'obtenir un financement plus cohérent de l'ensemble du gouvernement; programmes de financement favorisant la prise de mesures distinctes adaptées à la situation et aux besoins particuliers de chaque collectivité.

3.2 Évaluation des risques

À l'heure actuelle, l'approche adoptée par le gouvernement en matière de gestion des risques est généralement inégale et, selon les intervenants du secteur, « excessive, contraire au bon sens et décalée par rapport aux objectifs plus généraux de l'obligation de rendre des comptes au public²⁷. » Le secteur presse le gouvernement d'adopter des pratiques de gestion des subventions et des contributions incluant une « différenciation, dans les cadres de référence pour la gestion du risque, entre les initiatives à risque élevé et celles à risque faible, en tenant compte de facteurs importants comme les antécédents du promoteur, le

²⁷ Mémoire au comité législatif chargé du projet de loi C-2 – *Loi fédérale sur l'imputabilité*, Imagine Canada, page 6.

montant sur lequel porte l'entente, la complexité du projet et le pourcentage du financement à la charge du promoteur prévu par l'entente²⁸. »

À la suite de l'introduction de la PPT révisée en 2000, le Secrétariat du Conseil du Trésor a rendu obligatoire l'utilisation des Cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats (CGRR) et des Cadres de vérification axés sur les risques (CVAR). Ces cadres devaient permettre de replacer les résultats et les risques, y compris ceux qui se rapportent aux programmes de transfert de financement, dans un contexte favorisant une meilleure harmonisation des programmes avec les objectifs généraux et les priorités du gouvernement du Canada. Toutefois, selon les participants aux groupes de discussion du GTIC, l'introduction de ces cadres, qui a constitué un fardeau administratif très lourd pour les ministères, n'a pas favorisé l'adoption de méthodes valables d'évaluation des risques. La plupart des ministères confient en tout ou en partie la production de leurs CVAR ou de leurs CGRR à des sous-traitants, et ratent ainsi l'occasion d'acquérir une meilleure compréhension des risques et de parvenir à un consensus en ce qui touche les saines pratiques de gestion des risques financiers. Ce genre de pratique empêche également les ministères de faire participer les organismes bénéficiaires à l'élaboration d'un cadre de gestion des risques qui leur permettrait de mieux comprendre les contraintes et les exigences du gouvernement et de miser sur les connaissances du secteur concernant les risques possibles en incluant ceux qui pourraient découler de pratiques de financement trop rigoureuses. En effet, le secteur est d'avis que la perception actuelle veut que tous les risques liés aux pratiques actuelles soient transférés à l'organisme récipiendaire, rejetant ainsi la notion de risques partagés toujours inhérente à toute entente gouvernement/secteur. Le SCT, qui termine son examen courant de la PPT, a conclu que le Ministère n'avait pas été assez clair quant à la raison d'être des CVAR et des CGRR.

3) Le regroupement des CVAR et des CGRR dans un document unique permettrait aux ministères et aux agences de rationaliser leurs processus et d'examiner les stratégies de gestion des risques en relation avec la production de résultats.

4) La production des CVAR et des CGRR « à l'interne » au moyen d'un processus consultatif mettant à contribution des intervenants internes et

²⁸ *Ibid.*, page 14.

externes aiderait les ministères à mieux comprendre les facteurs de risque, les stratégies d'atténuation et les résultats visés.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

En misant sur les projets-pilotes de sa Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (Vancouver, Prince George, Edmonton, Calgary, Lethbridge, Prince Albert, Regina, Saskatoon, Thompson, Winnipeg, Thunder Bay et Toronto) et sur son Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) ministériel, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a mis l'accent, par le truchement du Bureau de l'Interlocuteur fédéral, sur les avantages horizontaux et les méthodes améliorées de gestion des risques qui pourraient résulter de la mise en place d'un CGRR interne ou commun. Les avantages pourraient inclure une coordination plus efficace entre les ministères fédéraux, les autres gouvernements et les organismes sans but lucratif, ainsi qu'une sensibilité accrue aux besoins régionaux.

5) En fondant la conception, la mise en œuvre et la surveillance des programmes sur un principe de continuum des risques incluant des considérations propres à chaque entente, les ministères pourraient concentrer leurs ressources sur les transactions qui présentent les risques les plus élevés et, par le fait même, réduire le fardeau administratif imposé aux ministères et aux organismes qui fonctionnent bien.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

La politique et les processus utilisés au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ont permis l'adoption d'une approche progressive en matière de surveillance et de reddition de comptes. Pour repérer les bénéficiaires qui risquent d'être confrontés à des problèmes financiers, le Ministère utilise des indicateurs de référence du déficit annuel, qui permettent de déterminer des stratégies appropriées de gestion des risques. Grâce à cette pratique, le personnel du MAINC peut se concentrer sur les collectivités des Premières nations qui présentent les risques les plus élevés et réduire le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires qui réussissent à bien gérer leurs finances.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Élargissement de l'éventail de risques à évaluer; contrôle ministériel accru des documents liés aux CVAR et aux CGRR, et plus grande utilité de ces documents; plus grand respect du principe de diligence raisonnable dès le départ afin de déterminer les transactions à risque élevé; améliore la possibilité d'atténuer les risques et d'accroître les résultats; adoption d'une attitude plus réaliste à l'échelle communautaire.
- Pour les bénéficiaires : Accent portant davantage sur les risques véritables; réduction de la micro-surveillance des transactions à faible risque; collaboration plus efficace en ce qui touche la compréhension, la définition et l'atténuation des risques ainsi que le renforcement possible des capacités visant l'atténuation des risques dans le but de se concentrer sur les résultats de la production.

3.3 Vérification et évaluation

L'établissement d'un équilibre entre la surveillance et la souplesse constitue un défi de taille dans l'économie de financement d'aujourd'hui. Les bailleurs de fonds doivent préciser clairement leur niveau de tolérance à l'égard des risques, établir des processus permettant de sélectionner des possibilités de financement correspondant à ce niveau, puis déterminer les modalités et les mesures de contrôle les moins invasives ou les moins lourdes, y compris en ce qui touche les vérifications, et qui permettront d'établir un équilibre harmonieux entre la surveillance et la souplesse.

Les transferts des fonds fédéraux vers les organismes bénévoles et communautaires sous forme d'ententes de contribution sont tous soumis à des vérifications et à des évaluations. La vérification, qui se distingue de l'évaluation, laquelle porte sur le mérite ou la valeur, est un processus par lequel on détermine si une activité donnée (habituellement financière) satisfait à certains critères prédéterminés²⁹. Le gouvernement du Canada utilise diverses méthodes de vérification; certains ministères procèdent à des vérifications systématiques (qui touchent *tous* les bénéficiaires), tandis que d'autres ont recours à un système de vérification aléatoire (qui vise *certaines* bénéficiaires). Par ailleurs, il semble régner une confusion générale en ce qui touche les types de vérifications et leur place dans le système de financement. Le tableau ci-contre présente quatre différents types de vérifications utilisées pour la gestion des programmes de financement. Les vérifications annuelles et les vérifications de la conformité sont utilisées de façon plus courante, tandis qu'on procède à des vérifications du rendement et à des vérifications judiciaires dans des circonstances particulières.

Types de vérifications utilisées dans la gestion des programmes de financement

Vérification annuelle des états financiers réalisée par le vérificateur nommé par l'organisme bénéficiaire en vue d'être présentée à l'AGA et utilisée par les bailleurs de fonds pour évaluer la capacité de gestion financière du demandeur.

Vérification de la conformité des ententes financières et de gestion requise par un bailleur de fonds pour évaluer la conformité du bénéficiaire avec les modalités de l'entente de financement.

Vérification du rendement réalisée par les responsables d'un programme de financement à l'égard de leur propre programme ou d'un projet financé et permettant de garantir le rendement de fonds ou le rendement procédural.

Vérification judiciaire d'un projet financé ou de dispositions financières d'un organisme requise par un bailleur de fonds ou par le conseil d'administration lorsque de graves problèmes financiers sont relevés.

²⁹ Voir l'analyse très utile faite par John Mayne dans Audit and Evaluation in Public Management: Challenges, Reforms and Different Roles dans La Revue canadienne d'évaluation des programmes, printemps 2006, vol. 21, n° 1, pages 11 à 45.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Cette confusion résulte, dans une certaine mesure, du fait qu'il n'existe pas, dans la plupart des ministères, de mécanismes redditionnels verticaux clairs en ce qui touche la fonction de vérification externe. Ces vérifications des bénéficiaires sont « orphelines sur le plan juridictionnel » en ce sens que les responsabilités liées au choix du moment de leur exécution et des méthodes utilisées ne sont pas officiellement incluses dans le mandat du système de vérification interne ministériel, ni liées officiellement aux responsabilités verticales de l'administrateur général du Ministère (incluant les structures des rapports hiérarchiques, les contrôles et les obligations redditionnelles).

Dans les cas où plusieurs bailleurs de fonds fédéraux entrent en jeu, le bénéficiaire peut être confronté à des exigences de vérification multiples et souvent contradictoires. Cette situation peut prêter à confusion et créer un fardeau administratif. De plus, les responsables d'un projet ou d'un organisme communautaire sans but lucratif disposent habituellement d'autres sources de revenu – provenant de bailleurs de fonds provinciaux ou territoriaux, de fondations et d'autres donateurs privés – et ils doivent gérer un réseau élaboré d'exigences redditionnelles, ce qui met à l'épreuve leurs ressources administratives. En outre, les organismes bénévoles et communautaires possèdent un cadre redditionnel qui leur est propre et doivent rendre des comptes à leurs administrateurs et à leurs membres. Ce cadre interne inclut généralement une vérification annuelle des états financiers réalisée par un partenaire externe et visant à évaluer les arrangements financiers de l'organisme et tous ses programmes financés. Cependant, à l'heure actuelle, cet outil ne semble pas servir à grande échelle pour vérifier la capacité de gestion financière d'un demandeur ou de faciliter la surveillance continue de la gestion financière tout au long de la durée de vie d'un projet.

6) La détermination des responsabilités et des rôles redditionnels relatifs à la fonction de vérification des bénéficiaires externes au sein des ministères du gouvernement du Canada permettrait de reconnaître l'importance de cette fonction, de préciser les processus, de réduire le fardeau et d'améliorer la transparence tant au sein des ministères que chez les bénéficiaires.

7) La modification des pratiques opérationnelles pour montrer que les vérifications indépendantes des états financiers annuels de l'organisation constituent un outil important et utile -- qui 1) devrait être utilisé par les responsables pour évaluer la capacité financière d'un demandeur avant de

lui allouer des fonds; 2) devrait être inclus dans le processus d'évaluation des rapports financiers du projet, ce qui limiterait le besoin de recourir aux vérifications de la conformité; et 3) devrait être financé dans le cadre d'ententes de financement -- permettrait de réduire les tâches d'évaluation qui incombent aux ministères et aux bénéficiaires.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

L'Unité d'analyse des risques financiers (UARF) de l'ACDI évalue la viabilité financière d'organismes bénéficiaires potentiels en se fondant sur leurs états financiers vérifiés des trois dernières années. L'UARF procède également à des évaluations annuelles des risques financiers pour surveiller la viabilité financière des organismes bénéficiaires. En établissant un historique financier correspondant aux trois années précédant l'entente de financement et en évaluant les tendances qui s'en dégagent, l'ACDI réussit à atténuer les risques financiers potentiels en variant les options de paiement, par exemple en optant pour le remboursement plutôt que pour la procédure ordinaire axée sur les avances, en réduisant les intervalles du calendrier de paiement, en demandant une lettre de crédit irrévocable ou en associant de petits organismes à d'autres qui réussissent à gérer habilement les fonds publics.

8) L'exécution de vérifications de conformité courantes et aléatoires portant sur un pourcentage minimum déterminé d'organismes bénéficiaires -- qui favoriserait la détermination des responsabilités redditionnelles de base concernant les mesures de contrôle des programmes et réduirait le besoin de vérifier des bénéficiaires autres que ceux qui présentent un risque élevé -- permettrait à la fois de réduire le fardeau administratif pour les ministères et les organismes et de concentrer les ressources sur les transactions à risque plus élevé.

(Voir également la directive proposée 40 concernant les vérifications harmonisées à l'échelle du gouvernement.)

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Service Canada procède à la restructuration de son cadre financier obligatoire. Le nouveau cadre de vérification, qui devrait être mis en œuvre d'ici la fin de 2006, sera fondé sur les organismes plutôt que sur les projets, ce qui permettra de réduire considérablement le nombre de vérifications auxquelles doivent procéder les promoteurs de projet, tout en améliorant la comparabilité des résultats des vérifications. Les organismes pourront économiser beaucoup de temps et d'efforts dans la préparation des vérifications, ce qui leur permettra de se consacrer davantage à la réalisation de leur mandat.

La vérification permet d'abord et avant tout de garantir que les fonds transférés ont été dépensés tel que prévu dans l'entente de financement. En revanche, l'évaluation permet de déterminer dans quelle mesure la conception et la mise en oeuvre du programme ou du projet a permis d'obtenir les résultats escomptés. Cette importante source d'information influence le choix des pratiques et des politiques. Pour accroître l'efficacité des programmes de financement du

DOCUMENT DE TRAVAIL

gouvernement du Canada, les ministères doivent obtenir et échanger des renseignements concernant les méthodes d'évaluation de programmes qui fonctionnent bien afin d'apporter des améliorations continues à la conception et à l'exécution des programmes de financement.

Un certain nombre de ministères fédéraux se dirigent dans cette voie, et établissent des boucles de rétroaction de l'évaluation du programme aux politiques et des politiques à la mise en oeuvre du programme, ce qui favorise le développement des connaissances et, par le fait même, l'amélioration des pratiques. Toutefois, le gouvernement du Canada pourrait s'intéresser davantage aux méthodes susceptibles de produire les résultats escomptés et aux approches qui entravent les investissements communautaires efficaces. Le secteur communautaire sans but lucratif est une source d'information clé en ce qui touche les procédures permettant de régler les problèmes communautaires, et le gouvernement peut tirer profit de son expertise et de ses connaissances pour élaborer des politiques sensées et efficaces et des programmes fondés sur des données probantes.

9) La modification des pratiques opérationnelles pour montrer que les évaluations de programmes constituent une fonction ministérielle -- qui devrait être financée à même les budgets et les comptes du programme pour couvrir les coûts de la participation du bénéficiaire -- pourrait clarifier la fonction d'évaluation et améliorer l'apprentissage ministériel et la conception de programmes.

10) La modification des procédures d'élaboration des politiques, la conception des programmes et les pratiques d'évaluation pour garantir que les évaluations mesurent les résultats du programme plutôt que les activités spécifiques prévues dans l'entente, pourrait assurer que les ministères mesurent l'efficacité des investissements visant l'obtention de résultats sur le plan social.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Justice Canada a élaboré un certain nombre de pratiques dans le but de tirer des leçons de ses programmes de financement en associant au processus de financement le personnel des secteurs de la politique, de la recherche, de l'évaluation, des communications et de l'exécution des programmes. Par exemple, les agents de programme qui entretiennent les liens les plus étroits avec les organismes bénéficiaires collaborent avec des analystes de la mesure du rendement pour acquérir toutes les connaissances nécessaires en vue d'aider les organismes à recueillir, dans le cadre de leurs projets, des renseignements qui leur permettront de mesurer les résultats obtenus. Les agents sont ensuite invités à miser sur leurs connaissances pour influencer la détermination des objectifs ministériels. Ainsi, des liens se tissent entre les différentes fonctions ministérielles et favorisent l'adoption de méthodes de conception et d'exécution de programmes plus solides et plus responsables.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Réduction du nombre de vérifications et des coûts administratifs; clarté des responsabilités redditionnelles liées à la vérification; dissociation des fonctions de vérification et d'évaluation; soutien accordé à certaines fonctions de vérification du bénéficiaire et aux coûts d'évaluation en tant que dépense liée aux programmes de financement; reconnaissance explicite de l'importance de l'évaluation des programmes de financement pour en assurer l'amélioration continue; évaluation des programmes fondée sur les résultats, et non pas sur la production ou les extrants; capacité accrue de rendre des comptes explicites aux Canadiens concernant les répercussions du financement.
- Pour les bénéficiaires : Réduction du nombre de vérifications; respect des processus de vérification internes de l'organisme; réduction du fardeau administratif; clarté des exigences relatives à la surveillance et à la reddition de comptes; soutien financier supplémentaire pour l'exécution des fonctions imposées par les programmes de financement du gouvernement du Canada; obligation de préciser les résultats et d'élaborer des modèles logiques montrant comment ceux-ci seront obtenus; obligation d'offrir un soutien et de participer aux évaluations, en tant qu'élément essentiel de l'amélioration des services et de la réalisation des résultats.

3.4 Réduction du fardeau administratif

Depuis l'an 2000, les organismes du secteur communautaire sans but lucratif se plaignent de plus en plus souvent d'être soumis à des pressions croissantes, en raison de la mise en œuvre, par divers ministères et organismes, de nouvelles mesures administratives et de surveillance en relation avec la gestion des paiements de transfert. Comme c'est le cas pour la majorité des organismes sans but lucratif (ainsi que pour les petites entreprises), « les personnes qui remplissent les formulaires sont également celles qui doivent offrir les services. On ne peut faire appel à des avocats, des comptables ou des adjoints administratifs³⁰. »

Le fardeau administratif croissant auquel sont confrontés les organismes bénévoles et communautaires fait suite à la transition du financement de base à long terme au financement de projets à court terme. En raison de ce phénomène, de nombreux

³⁰ Présentation au Comité législatif du Projet de loi C-2: Loi fédérale sur l'imputabilité, Imagine Canada, page 6.

organismes n'ont pas pu faire inclure les frais administratifs dans les dispositions budgétaires des projets ni obtenir suffisamment de revenus pour assumer les coûts de fonctionnement continus, et encore moins pour renforcer, sur le plan administratif, leurs capacités de faire face aux exigences croissantes des bailleurs de fonds gouvernementaux.

Dans le Plan d'action associé à la nouvelle *Loi fédérale sur l'imputabilité*, le gouvernement déclare qu'il prévoit « faire en sorte que les tierces parties qui reçoivent des fonds du gouvernement fédéral ne se heurtent pas à un fardeau administratif inutile³¹. » Le gouvernement reconnaît que le processus d'amélioration de la diligence raisonnable et de renforcement des mesures de contrôle, s'il est mal exécuté, risque d'entraîner l'ajout d'exigences accablantes et l'établissement de restrictions inutilement détaillées pour les organismes. Les gestionnaires de programmes des ministères seraient également confrontés à des pressions supplémentaires. Ces deux problèmes pourraient restreindre la capacité du gouvernement fédéral de gérer ses relations d'investissement avec les organismes du secteur et, de façon plus générale, sa capacité d'investir dans des projets qui favorisent le mieux-être des familles et des collectivités canadiennes.

Le recouvrement intégral des coûts est un principe de financement qui a acquis une certaine popularité en Grande-Bretagne et ailleurs. Selon les fondements de ce principe, la budgétisation des coûts les moins élevés doit inclure les frais administratifs liés aux demandes de fonds publics et à la reddition de comptes à ce chapitre, et fournir une infrastructure organisationnelle permettant la saine gestion des projets. Comme la plupart des organismes bénévoles et communautaires doivent exécuter ces fonctions en relation avec plusieurs projets financés, la présentation de reçus attestant les frais administratifs associés aux budgets de chaque projet constitue, dans le meilleur des cas, une procédure de comptabilité encombrante et inefficace et, dans les grands organismes disposant de multiples ententes de service, exige l'utilisation de systèmes financiers supplémentaires coûteux.

11) L'établissement de taux fixes pour les frais administratifs généraux liés à l'ensemble de l'organisme ou propres à un projet -- fondés sur les antécédents de chaque programme et sur le concept du recouvrement

³¹ Plan d'action sur l'imputabilité fédérale – Une nouvelle feuille de route, Ottawa, gouvernement du Canada, 2006, page 29.

intégral des coûts -- permettrait d'éliminer le besoin, pour les bénéficiaires, de présenter un grand nombre de reçus.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

À la suite de discussions avec les intervenants, Service Canada a établi une formule pour financer les frais administratifs liés aux projets. Les bénéficiaires ont le choix de trois méthodes pour calculer la portion de leur budget occupée par les frais administratifs généraux : accepter le taux fixe proposé par Service Canada, négocier un taux indépendant pour les frais généraux déterminé d'après une évaluation menée par l'organisme ou continuer de faire calculer les paiements d'après les dépenses réelles.

12) La réduction du nombre de catégories de coûts dans les ententes de financement et l'autorisation donnée aux bénéficiaires de transférer un taux fixe entre les catégories de coûts -- sans devoir se justifier ni obtenir une approbation ministérielle au préalable -- permettrait de réduire la micro gestion et le fardeau administratif tout en accroissant la souplesse des organismes.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Service Canada a réduit à 11 le nombre de postes budgétaires (qui s'élevait à 25 ou plus) dans les quatre principales catégories de ses ententes de Services d'aide à l'emploi. SC a favorisé l'adoption de méthodes de budgétisation plus souples chez les bénéficiaires en leur permettant de transférer de l'argent à l'intérieur d'un poste budgétaire et entre les postes budgétaires sans devoir obtenir une approbation à chaque fois. Certaines restrictions s'appliquent. Un bénéficiaire de Service Canada a précisé que la flexibilité de ces mesures de transfert d'argent a considérablement simplifié la gestion financière de l'entente : « Qui pouvait savoir que le prix de l'essence s'élèverait à 1,21 \$ le litre lorsque j'ai établi le budget? À présent, nous pouvons élaborer des stratégies pour couvrir ces coûts en pigeant dans un autre poste budgétaire de la même catégorie sans devoir fournir de justifications détaillées, ce qui permet à notre équipe et aux gestionnaires de projets du Ministère d'économiser un temps précieux. »

L'interdiction du profit prévue dans la PPT est interprétée de différentes manières par les ministères et les organismes, ce qui a donné lieu à des mesures incohérentes. Tandis que plusieurs organisations du secteur se tourne de plus en plus vers les modèles de gestion et l'activité entrepreneuriale, les diverses opinions et visions relatives aux bénéfices non répartis (qui, dans les organismes sans capital social, doivent être réinvestis dans la mission sociale) et les fonds non dépensés alloués au projet prêter à confusion et engendrent d'inutiles fluctuations dans les pratiques. De nombreux ministères recouvrent les fonds non dépensés en fin d'exercice, même lorsque leur non utilisation résulte d'un retard dans le processus décisionnel réduisant d'autant la période consacrée au projet. D'autres pratiques de recouvrement pénalisent l'efficacité dans la prestation des services, essentiellement parce qu'elles punissent les organismes qui sont rentables. En revanche, certains programmes et ministères autorisent le report des fonds non

dépensés à la fin de l'année ou du projet ou leur réinvestissement dans des programmes organisationnels.

13) La négociation d'approbations de programmes visant l'utilisation des fonds non dépensés au profit d'activités favorisant les objectifs du programme -- suivant l'exécution satisfaisante de l'entente -- permettrait d'encourager l'efficience et faire un usage plus judicieux des sommes engagées pour améliorer les services.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Un bureau régional du ministère des Enfants et de la Famille (de la Colombie-Britannique) encourage les organismes bénéficiaires qui n'ont pas dépensé tous les fonds à la fin de l'entente à faire une proposition en vue d'offrir des services supplémentaires correspondant à leur mission et aux priorités du Ministère, au lieu de retourner les fonds non dépensés.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Réduction des frais administratifs attribuable à la simplification du traitement des reçus et à la rationalisation des catégories de coûts; processus de surveillance financière simplifié pour le personnel du programme; augmentation du temps consacré à l'établissement de liens; négociation de la réaffectation des surplus avec les bénéficiaires, conformément aux objectifs du programme.
- Pour les bénéficiaires : Reconnaissance des frais généraux et administratifs dans les postes budgétaires, favorisant la stabilité organisationnelle; réduction du fardeau administratif; capacité accrue de mettre l'accent sur la prestation des services et d'envisager l'établissement de nouveaux partenariats en vue de répondre aux besoins communautaires; meilleure flexibilité budgétaire.

3.5 Gestion des frais administratifs internes

Au cours d'une séance d'un groupe de discussion du GTIC, un agent de programme représentant un ministère qui disposait d'un programme de financement approfondi a estimé que 80 % du temps de travail était consacré aux activités de gestion des risques financiers. Il ne restait donc plus que 20 % du temps pour effectuer toutes les autres activités nécessaires, soit gérer le processus de financement, évaluer les demandes, aider les bénéficiaires à produire des résultats et surveiller les résultats obtenus, évaluer et gérer les risques non financiers, gérer les relations de financement et aider le Ministère à tirer des leçons des pratiques d'investissement. Un collègue représentant un autre ministère a laissé entendre que le gouvernement du Canada était confronté à un choix crucial : concentrer les ressources uniquement sur la surveillance ou exécuter les travaux nécessaires pour poursuivre la mise en œuvre du programme de politiques sociales. En plus d'atténuer le fardeau qui pèse sur les organismes bénéficiaires, la réduction des fardeaux administratifs pourrait, de façon générale, permettre au gouvernement de réduire ses propres frais généraux administratifs.

Les fondations indépendantes reportent couramment leurs frais généraux administratifs et s'emploient activement à évaluer et à comparer les ratios coûts/dépenses. Même s'il y aura toujours des écarts causés par les caractéristiques particulières de la conception de chaque programme et les besoins auxquels chacun d'eux tente de répondre, le fait d'établir des points de repère permettant de comparer les frais généraux, y compris les coûts associés à la gestion et à la surveillance des risques, permet de déterminer ce qui constitue une pratique raisonnable et digne d'intérêt.

14) L'établissement de méthodes visant à mesurer les ratios coûts/dépenses internes permettrait de simplifier les pratiques administratives des ministères et des organismes et d'accroître la transparence gouvernementale en ce qui touche la surveillance des coûts des opérations.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Les principales fondations indépendantes affichent couramment leurs ratios de frais généraux administratifs afin de rendre des comptes à leurs donateurs. Au Canada, la Fondation Stephen Lewis indique sur son site Web qu'elle poursuit un objectif de 10 %, et la Fondation Trillium de l'Ontario, qui bénéficie d'un financement gouvernemental, dépense 11 % des 100 millions de dollars qu'elle reçoit pour couvrir toutes les catégories de frais d'exploitation, y compris les coûts liés à l'administration, aux communications, aux politiques et à la recherche.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Tableau plus complet des coûts liés à l'exécution du programme; responsabilisation accrue à l'égard des coûts des pratiques administratives; capacité accrue de comparer la rentabilité des programmes offerts à l'échelle du gouvernement; détermination plus facile des occasions de réduire les frais administratifs.
- Pour les bénéficiaires : Confiance et transparence accrues; capacité de comparer les différents programmes gouvernementaux.

3.6 Prise de décisions décentralisée

Les intervenants gouvernementaux qui ont participé aux groupes de discussion du GTIC ont véhiculé une opinion largement répandue, selon laquelle la dévolution d'une bonne partie du pouvoir décisionnel à des membres du personnel régional encadrés par des lignes directrices de programme claires renforce la capacité de respecter les réalités locales, de les prendre en considération et de tirer parti des possibilités de collaboration communautaire, y compris les initiatives horizontales locales. Selon eux, cette approche favorise une prise de décisions de financement plus opportunes et mieux adaptées aux réalités et aux besoins communautaires. Dans le même ordre d'idées, les analyses universitaires des approches efficaces en matière de développement communautaire ainsi que les

expériences anecdotiques donnent à penser que les approches descendantes de « commandement et de contrôle » restreignent l'innovation et la prise en considération des besoins locaux en ce qu'elles limitent la prise de décisions à l'échelle communautaire. De plus, les approches descendantes sont habituellement associées à de longues périodes d'attente pour l'approbation des fonds et, que cela soit justifié ou non, suscitent une impression d'interférence politique dans le processus décisionnel.

15) Le fait d'accepter de déléguer les pouvoirs décisionnels en matière de financement au niveau décisionnel le plus bas possible, y compris aux régions s'il y a lieu, en tant que pratique de gestion courante, favoriserait l'établissement de liens plus solides à l'échelle locale et accélérerait le processus d'approbation.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

À Citoyenneté et Immigration Canada, on confie la plupart des décisions relatives aux initiatives de financement aux bureaux régionaux du Ministère, compte tenu du fait que ceux-ci connaissent bien les priorités et les besoins locaux de même que les capacités organisationnelles de la collectivité. La délégation de pouvoirs à l'échelle régionale favorise une prise de décisions qui reflètent mieux les priorités et les besoins dans l'ensemble du pays, tout en respectant entièrement les critères du programme. Cette pratique présente un autre avantage, la prise de décisions régionale étant plus rapide. Généralement, les décisions de financement prises par ce ministère portent sur la prestation de services relativement courants par les organismes sans but lucratif.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Renforcement des liens à l'échelle locale entraînant une amélioration des renseignements; décisions mieux adaptées aux réalités communautaires; décisions de financement plus opportunes; impression réduite d'interférence politique.
- Pour les bénéficiaires : Réduction des obstacles et accélération du processus de financement; accessibilité accrue aux membres du personnel investis du pouvoir de décision; meilleure assurance que le processus de financement correspondra aux réalités communautaires; soutien efficace et opportun grâce à l'amélioration des relations avec le personnel local du gouvernement du Canada.

3.7 Maintien des relations

La transition du financement de base au financement de projets a créé des défis pour le secteur communautaire sans but lucratif en entraînant une importante fluctuation des recettes annuelles. Ce phénomène, associé aux exigences redditionnelles supplémentaires et à la courte durée des périodes de financement, a restreint la capacité des organismes de planifier leurs budgets; tous les secteurs en ont subi les contrecoups – gouvernance, gestion, technologie de l'information, finances, ressources humaines et gestion immobilière.

Certains organismes s'adaptent à la situation en employant différentes stratégies, y compris en touchant un revenu provenant d'autres activités de « lever de fonds » comme les boutiques de musées, en organisant des campagnes de financement supplémentaires, en effectuant des investissements susceptibles de produire des recettes (s'ils ont la chance d'avoir des fonds excédentaires), et en tentant d'obtenir d'autres subventions ouvertes de bailleurs de fonds comme Centraide. Les organismes qui n'arrivent pas à obtenir un soutien opérationnel général sont confrontés à une incertitude financière et à un stress croissants. La capacité du secteur d'offrir des services au nom des gouvernements se détériorera inévitablement, à moins que les ententes de financement ne couvrent l'ensemble des coûts liés à la prestation des services et que les ententes elles-mêmes couvrent une plus longue période et soient plus prévisibles. Par ailleurs, les investissements délibérés visant à aider les organismes du secteur à acquérir de nouvelles pratiques de travail (en ce qui touche notamment l'établissement de partenariats importants, l'amélioration de l'infrastructure de la TI et la production de nouvelles connaissances) devraient vraisemblablement permettre de trouver de meilleures solutions pour régler les problèmes communautaires et réduiront les pertes enregistrées dans les budgets de fonctionnement.

16) L'établissement d'ententes de financement pluriannuelles avec les bénéficiaires (sauf si des motifs clairs et étayés par des documents justifient le contraire) -- assujetties aux crédits annuels accordés par le Parlement -- assurerait la stabilité du secteur et réduirait les coûts de transaction assumés par le gouvernement du Canada.

Où de telles mesures ont-elles mises en œuvre?

Les responsables du Conseil national de prévention du crime utilisent, dans le cadre de leurs programmes de financement, des ententes de longue durée (trois à cinq ans), parce qu'ils considèrent la prévention du crime comme un investissement à long terme. Une évaluation fondée sur les résultats des programmes du CNPC a montré que l'organisme devait se tourner davantage vers des projets ciblés, stratégiques, plus importants et de plus longue durée. Par conséquent, les responsables du CNPC ont réussi, dans leurs présentations au CT, à faire valoir le bien-fondé de leurs engagements à long terme, et ils considèrent que cette stratégie est étroitement liée à leur capacité de recourir à des pratiques fondées sur les données probantes.

17) La mise de côté d'une portion des crédits annuels destinés à leurs programmes de transfert pour faire face aux situations particulières qui se présentent chaque année, permettrait aux ministères d'accorder des fonds à des projets communautaires novateurs, dans de nouveaux secteurs et dans le développement stratégique.

L'annulation d'une entente de financement peut interrompre la prestation d'un service particulier à un groupe de clients donné ou entraîner un changement de fournisseurs de services. L'annulation peut également avoir des conséquences, voulues ou non, qui risquent d'affecter la capacité de l'organisme dans d'autres secteurs et, par le fait même, les clients qu'il sert et le réseau d'organismes communautaires dont il fait partie. Idéalement, dans de telles circonstances, l'organisme et ses bailleurs de fonds devraient procéder à une planification de la transition. Celle-ci vise à cerner et à gérer les conséquences de l'annulation de l'entente de financement ainsi qu'à réduire les risques associés à des préjudices inattendus qui pourraient restreindre la viabilité de l'organisme et de ses clients et partenaires. On devrait également prévoir suffisamment de temps pour que les responsables de l'organisme et de la collectivité qu'il sert puissent procéder à des redressements fiscaux.

18) L'établissement de politiques de transition pour les programmes de paiements de transfert en cas d'annulation du financement -- qui incluraient des dispositions portant sur a) la mise à pied d'employés (y compris les modalités des conventions collectives); b) le transfert des connaissances vers d'autres organismes; et c) le maintien des services à la clientèle -- permettrait de reconnaître les coûts engagés par les collectivités en cas de changements du financement gouvernemental et de protéger le service à la clientèle.

Où de telles mesures ont-elles mises en œuvre?

Service Canada s'engage à collaborer avec les agents d'exécution en vue d'établir une série de procédures uniformes qui pourront être utilisées en cas de cessation des activités liées aux projets mis en œuvre par l'organisme responsable entraînant la fermeture de cet organisme. Par exemple, en vertu de la jurisprudence et des dispositions législatives sur l'emploi, on doit donner aux employés un avis de mise en disponibilité et leur verser une rémunération forfaitaire lorsqu'une entente n'est pas prolongée et que l'entreprise ferme ses portes. Les organismes doivent trouver le moyen d'atténuer ce risque en établissant un fonds de prévoyance, ce qui peut être très difficile si tout l'argent reçu est alloué à l'exécution du programme. L'affectation d'une portion équitable des fonds pour couvrir les frais de « cessation » permet d'injecter plus d'argent dans les services aux collectivités.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Réduction des frais administratifs par l'établissement d'ententes à long terme; capacité de soutenir des projets plus novateurs et de réagir plus efficacement aux nouveaux enjeux; capacité accrue d'évaluer les résultats; acquisition de connaissances à plus long terme; reconnaissance des coûts de « cessation » et capacité de soutenir des transitions efficaces.
- Pour les bénéficiaires : Plus grande stabilité des recettes grâce à des ententes à long terme; capacité de planification accrue; capacité de saisir les nouvelles possibilités et de trouver des solutions novatrices; confiance accrue envers le gouvernement du Canada en tant que partenaire de financement permanent; capacité accrue d'attirer et de maintenir en poste des employés qualifiés; utilisation plus efficace des ressources et réorientation des efforts du processus de demande de financement à la prestation des services; réduction du fardeau administratif; capacité de mesurer les répercussions sur de plus longues périodes; réduction du besoin de recourir à des fonds de prévoyance pour couvrir les coûts imprévus liés à la « cessation »; transfert harmonieux des clients s'ils doivent être redirigés vers un nouveau fournisseur de services.

3.8 Engagement

Il semble y avoir des différences marquées de compréhension en ce qui touche la façon dont les ministères perçoivent les organismes du secteur communautaire sans but lucratif et leur mode de fonctionnement. Il semble qu'il y ait, dans certains ministères, la perception que les organismes du secteur soient en général peu fiables, qu'ils ont de faibles capacités et doivent être davantage réglementés. Dans les ministères où cette opinion est répandue, on préfère établir des mécanismes de contrôle plus serrés pour encadrer les opérations d'investissement. En revanche, les responsables des ministères qui ont une plus grande connaissance de ce secteur souhaitent laisser davantage de pouvoirs discrétionnaires aux échelons qui se trouvent plus près de la collectivité et accorder une plus grande marge de manœuvre aux organismes qui permette la négociation d'une approche fondée sur les partenariats et favorisant l'efficacité des investissements communautaires. Ces différences de points de vue concernant l'attitude à adopter à l'égard du secteur communautaire persistent malgré l'existence de l'*Accord* et des Codes, qui devaient déboucher sur l'émergence d'une nouvelle ère de respect mutuel et de collaboration entre le gouvernement du Canada et le secteur, dans l'intérêt des Canadiens et de leurs collectivités. Ces réticences persistent également malgré le fait que, selon les analyses de l'opinion publique, les Canadiens semblent faire davantage confiance aux organismes du secteur communautaire sans but lucratif qu'aux gouvernements pour répondre à leurs besoins³².

³² Muttart Foundation (2004). Talking About Charities 2004: Canadians' Opinions on Charities and Issues Affecting Charities. Sondage Ipsos Reid pour la Muttart Foundation. www.muttart.org/surveys.htm

19) L'établissement, dans les ministères et les organismes disposant d'importants programmes de paiements de transfert, d'un processus visant à obtenir le point de vue des intervenants internes et externes concernant l'ensemble du cycle de vie de leurs programmes de financement -- y compris en ce qui touche a) l'élaboration de politiques; b) la conception des programmes; c) les pratiques de mise en oeuvre; et d) la vérification et l'évaluation -- permettrait d'améliorer les méthodes de conception et de mise en oeuvre des programmes.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Service Canada a mis sur pied le Comité consultatif sur l'emploi du secteur communautaire sans but lucratif, qui jouera un rôle clé dans les interactions courantes, l'échange de renseignements et le dialogue entre Service Canada et le secteur communautaire sans but lucratif concernant l'exécution de programmes et la prestation de services axés sur les citoyens. Ce comité s'assurera que les programmes et les services améliorent les résultats au chapitre de l'emploi et que les décisions prises par le gouvernement respectent le rôle particulier joué par les organismes du secteur communautaire sans but lucratif. Les membres du comité examineront les obstacles qui entravent l'accès aux programmes, fourniront des conseils dans le but d'améliorer les politiques et les pratiques et fourniront des analyses et des conseils en ce qui touche les avancées et les tendances relevées dans le secteur.

20) Le renouvellement des stratégies de mise en œuvre de l'Accord et des Codes dans tous les ministères disposant de politiques ou de programmes importants de paiements de transfert liés au secteur communautaire sans but lucratif permettrait d'améliorer la conception des programmes et de tenir compte de l'importance des relations entre le gouvernement et le secteur.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Suivant la publication de l'Accord et des Codes, Patrimoine canadien s'est engagé à jouer un rôle modèle et a nommé un champion afin de mieux faire connaître ses activités. On a attribué des responsabilités à la tribune du directeur général, chaque direction générale et chaque région a été chargée de mettre en œuvre certaines initiatives, et la tribune du directeur général devait rendre compte des progrès réalisés. Les participants de la tribune avaient pour fonction de cerner les secteurs à améliorer en priorité et d'élaborer un plan d'action.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Augmentation des consultations avec les intervenants tout au long du cycle de vie d'un programme de financement; meilleur accès à l'information favorisant la prise de décisions plus efficaces; renforcement et uniformisation des connaissances touchant le secteur communautaire sans but lucratif et son rôle dans la société; mise en application améliorée de l'Accord et des Codes.
- Pour les bénéficiaires : Capacité de contribuer aux processus de conception et de mise en œuvre des programmes et des politiques en y intégrant une perspective communautaire; programmes de financement plus adaptés et capacité accrue d'obtenir les résultats prévus; processus décisionnel amélioré.

4.0 Possibilités d'amélioration : Modification de l'infrastructure

4.1 Amélioration de la conception et de l'exécution des programmes de financement

Après que le gouvernement a établi une orientation stratégique et alloué des fonds en vue d'obtenir une série de résultats sur le plan des politiques, la création d'un mode de transfert des fonds aux bénéficiaires leur permettant d'exécuter les travaux le plus efficacement possible tout en respectant les normes redditionnelles relève de la conception du programme. Toutefois, il est clair qu'on peut améliorer la fonction de conception du programme et établir des liens plus étroits avec l'évaluation des programmes de financement afin de miser sur les connaissances acquises en vue d'améliorer les pratiques de mise en œuvre et de soutenir la nouvelle orientation stratégique. Bien que la PPT ne suffise pas à promouvoir une conception cohérente des programmes à l'échelle du gouvernement, les politiques gouvernementales ne font pas vraiment obstacle à l'adoption d'une approche plus solide et plus normalisée en matière de conception ou d'exécution de programmes – un point que s'empresse de souligner le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

Afin de rendre leurs programmes mieux adaptés aux besoins particuliers des personnes et des collectivités qu'ils servent, les ministères sélectionnent un mécanisme de financement dans la PPT puis l'adaptent, souvent en demandant des dérogations à la PPT. On observe donc une prolifération des fluctuations dans les instruments utilisés et les méthodes de conception de programmes, ce qui cause des problèmes d'incohérence pour les organismes et les collectivités qui collaborent avec plusieurs bailleurs de fonds fédéraux. Si, au lieu de cela, les ministères étaient capables d'utiliser d'entrée de jeu un mécanisme moins prescriptif et un cadre normalisé favorisant la conception sensée de programmes de financement, la cohérence s'en trouverait améliorée; le processus d'adaptation serait plus réfléchi et reposerait sur des pratiques de financement et des méthodes redditionnelles normalisées, ce qui, en définitive, favoriserait les collectivités et les organismes.

Les éléments de la conception de programmes de financement courants, résumés dans le tableau de droite, constituent tout un menu regroupant les ingrédients qu'on pourrait retrouver dans un programme de financement. À l'aide de ce cadre, les ministères pourraient personnaliser leurs processus de conception de programmes dans leurs présentations au Conseil du Trésor, en sélectionnant des choix en relation avec chaque élément (voir l'annexe C pour connaître quelques-uns de ces choix) afin de composer avec certaines variables clés comme les capacités des organismes ciblés, la situation particulière de chaque collectivité et les résultats de programme escomptés. Le processus de conception de programmes cesserait ainsi d'être une réponse désordonnée aux exigences du SCT (ou du moins d'une perception des ministères de ces exigences) et amènerait plutôt l'ensemble du gouvernement à renforcer les procédures de normalisation, en jetant les bases qui permettraient la mise en œuvre, dans les collectivités, de programmes horizontaux et concertés plus efficaces et plus efficaces.

Éléments de la conception d'un programme de financement

- Résultats du programme
- Type de relations
- Cadre de gestion des risques
- Processus d'appel de propositions
- Délais
- Demande/Proposition
- Processus d'évaluation
- Processus décisionnel
- Durée du financement
- Modalités de paiements
- Calendrier de paiements
- Entente
- Signataires de l'entente
- Relations de surveillance
- Plan de surveillance
- Rapport de l'information financière
- Rapport des extraits/des activités
- Évaluation

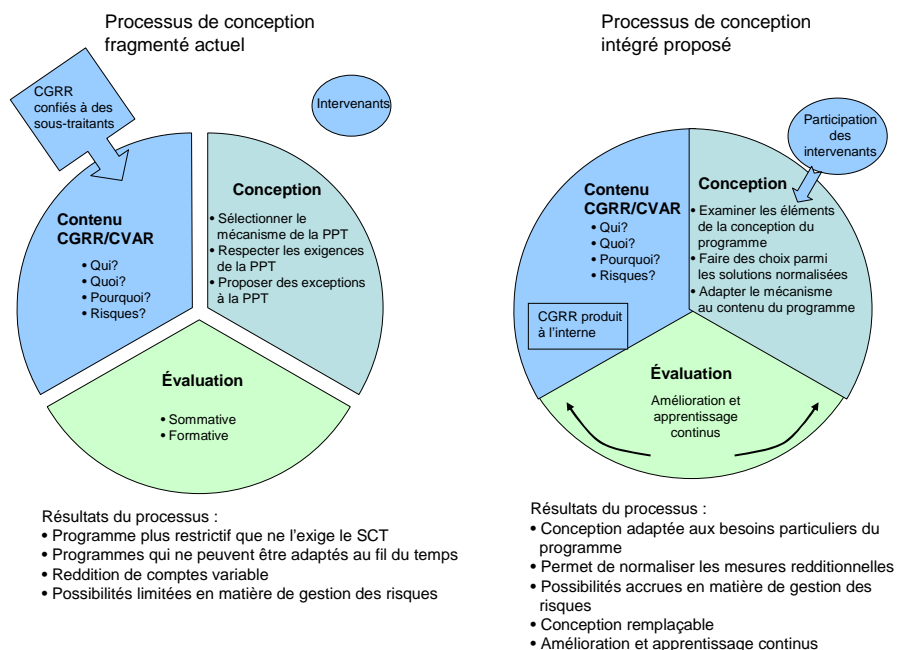
Ce cadre de conception de programmes favoriserait une meilleure utilisation du combiné CGRR/CVAR, outils permettant d'établir le profil d'un programme (c.-à-d. de répondre aux questions clés en matière de reddition de comptes, p. ex. en ce qui touche les résultats prévus du programme et l'utilité du programme). Les ministères se fonderaient sur ces résultats ainsi que sur des analyses des risques pour mettre en œuvre chaque élément de la conception de leurs programmes et sélectionneraient des options d'exécution de programmes en choisissant, par exemple, d'offrir un soutien à court ou à long terme, de participer activement ou indirectement, ou de faire un investissement unique au lieu d'adopter une approche davantage axée sur le développement. De cette façon, l'objectif énoncé d'un programme serait intégré aux mécanismes réels de la conception du programme, laquelle précise le mode d'exécution du programme.

En examinant les rouages d'un programme de façon plus rigoureuse et délibérée, au début du processus de présentation au SCT, les ministères pourraient cerner les possibilités en matière de gestion des risques plus rapidement dans le processus

DOCUMENT DE TRAVAIL

d'exécution du programme, ce qui permettrait de réduire le fardeau de « vérification » qui pèse, en aval, sur les bénéficiaires. Cette approche inciterait les ministères, tant ceux qui travaillent de façon autonome que ceux qui prennent part à des initiatives horizontales, à faire preuve d'innovation et à tenir compte des besoins communautaires, parce qu'il serait plus facile d'intégrer les programmes, de les gérer de façon conjointe ou de les concevoir de telle sorte qu'ils fonctionnent en tandem. Le SCT aurait ainsi l'occasion d'examiner des ébauches de programmes plus rigoureuses et plus exhaustives, et ainsi d'accroître les occasions de surveillance afin de s'acquitter de ses responsabilités en s'assurant que l'on tient compte des éléments de la conception des programmes et que les motifs justifiant le transfert de l'argent et la façon dont il est transféré sont cohérents et exhaustifs. L'utilisation d'éléments normalisés et de solutions normalisées relatives à chacun d'eux permettrait en définitive d'établir des « modèles » communs de conception qui pourraient être réutilisés dans tout le gouvernement. Il serait ainsi plus facile de reproduire des programmes de financement fructueux dans une situation analogue ou de réaliser les objectifs prévus dans le cadre de la mise en œuvre de programmes semblables.

Le diagramme à droite illustre le processus de conception des programmes de financement actuellement utilisé par le gouvernement du Canada ainsi que l'approche proposée, qui intégrerait les différents aspects de la conception du programme (détermination du contenu, conception et évaluation).



La rationalisation de la fonction de conception du programme et la mise en œuvre de pratiques déjà adoptées par certains ministères (p. ex. production des CGRR/CVAR à l'interne; recours systématique aux intervenants; procédures visant à garantir que les évaluations mesurent les résultats du programme et

l'efficacité de la conception du programme, etc.) permettraient d'aller au-delà de l'approche fragmentée qui prévaut jusqu'ici. À l'heure actuelle, les ministères et les organismes ne connaissent pas tous très bien les pratiques de financement contemporaines et les procédures sensées de conception de programmes de financement. Certains ministères ont des connaissances très poussées à ce sujet, tandis que d'autres n'en n'ont pratiquement pas. Ces derniers ne considèrent pas la conception des programmes de financement comme une étape cruciale de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme. Ils estiment plutôt qu'il s'agit d'une fonction du processus d'approbation du SCT ou d'une réponse aux exigences prévues par la PPT.

21) La mise sur pied, à l'échelle du gouvernement, d'un centre d'excellence en matière de pratiques de financement -- qui a) élargirait la base de connaissances portant sur les pratiques de financement; b) faciliterait une conception de programmes efficace pour les programmes de paiements de transfert; et c) favoriserait l'adoption de pratiques d'évaluation fondées sur les résultats -- devrait renforcer la capacité des ministères d'améliorer leurs méthodes de conception et de mise en œuvre des programmes de financement et d'acquérir des connaissances à ce sujet.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Patrimoine canadien a mis sur pied un centre d'expertise en matière de subventions et de contributions qui met l'accent sur les valeurs et l'adoption d'une saine approche en matière de diligence raisonnable et qui fournit des conseils, des outils et des ressources aux responsables des programmes pour les aider à gérer les subventions et les contributions. GEO-Grantmakers for Effective Organizations est une coalition américaine de bailleurs de fonds dont la mission consiste à améliorer l'efficacité des pratiques de financement. Dans le but de réaliser leur mandat, les membres de la coalition commandent des recherches, élaborent des programmes et des produits pour les bailleurs de fonds et prônent l'établissement d'une communauté de pratique.

22) L'établissement d'un conseil consultatif pour le centre d'excellence regroupant divers responsables fédéraux du financement, des bailleurs de fonds du secteur privé et des gouvernements provinciaux ainsi que des bénéficiaires du financement provenant du secteur communautaire sans but lucratif devrait fournir un éventail de compétences pouvant soutenir la mission du centre.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Les ministères auront accès aux informations les plus à jour sur le financement sur les tendances observées dans le secteur, de même qu'aux connaissances concernant les pratiques de financement et la conception des programmes de financement; établissement d'un mécanisme favorisant la rétroaction constructive axée sur le développement des programmes, accès « à guichet unique » aux pratiques exemplaires et information à jour concernant le système de financement pancanadien.
- Pour les bénéficiaires : Cohérence accrue dans la conception des programmes de financement canadiens grâce à une base de connaissances sur les pratiques exemplaires; possibilité d'établir des partenariats avec le gouvernement pour influencer et améliorer la conception des programmes.

4.2 Formation

Une formation appropriée peut fournir une assise solide à la conception et à la mise en œuvre des programmes de financement au sein des ministères. En effet, de nombreux participants aux groupes de discussion du GTIC ont mentionné le besoin d'offrir au personnel et aux cadres supérieurs des programmes de formation sur les éléments de la conception et de la mise en œuvre d'un programme et sur le secteur communautaire sans but lucratif. Les participants ont également souligné qu'on devrait former et superviser davantage les analystes du SCT afin de s'assurer qu'ils possèdent les connaissances requises pour fournir aux employés ministériels des conseils utiles et opportuns concernant la PPT et les procédures appropriées de conception de programmes de financement. De plus, en raison du roulement du personnel, les ministères risquent, s'ils ne se tournent pas vers la formation continue, de perdre leurs capacités et leur mémoire institutionnelle, laquelle ne pourra être rebâtie facilement. À cause de ce problème, les ministères et les organismes communautaires doivent constamment établir de nouvelles relations et documenter à nouveau leurs antécédents en matière de financement.

« Le roulement fréquent de personnel empêche l'établissement de liens, ce qui en retour limite la confiance et, par le fait même, l'innovation. Il s'agit là d'un problème considérable! Ce syndrome de la porte tournante peut être assez frustrant. Il semble que nous devons toujours embaucher un employé parmi les plus débutants, c'est-à-dire un candidat qui n'a aucune idée du fonctionnement du secteur. Nous devons donc former ces nouveaux employés de sorte qu'ils puissent travailler avec nous. Dans le passé, nous avons travaillé avec un employé, et son départ nous a bien attristé... Nous avons tellement investi pour le former. J'espère qu'il a su tirer profit, dans le cadre de ses nouvelles fonctions au gouvernement, de l'expérience qu'il a acquise au sein du secteur. »

Monica Patten, President and CEO
Community Foundations of Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL

Cette formation pourrait inclure les thèmes particuliers suivants :

- Éléments de la conception des programmes de financement correspondant aux objectifs stratégiques et à la mise en œuvre du programme dans la collectivité
- Relations de financement en tant qu'élément de la conception du programme de financement
- Interprétation de la vérification
- Surveillance financière appropriée
- Compréhension de l'objectif, de la flexibilité et des limites des politiques du SCT
- Stratégies de développement
- Stratégies de collaboration et de participation communautaires
- Nature et fonction des organismes de la société civile au sein de la société canadienne

La capacité du gouvernement de concevoir des programmes solides et de maintenir des liens étroits avec les bailleurs de fonds sera réduite si on n'offre pas des programmes de formation plus approfondis dans ces domaines.

23) L'élaboration d'une série de programmes de formation pangouvernementaux portant sur la PPT et les pratiques de financement connexes devrait permettre au SCT et à l'École de la fonction publique du Canada d'aider les ministères à maintenir le niveau de compétence des employés responsables du programme, compte tenu du roulement fréquent du personnel.

24) Le fait de concevoir ces programmes de façon à ce qu'ils visent tous les fonctionnaires concernés -- y compris, mais non exclusivement, les agents de programme, les contrôleurs, le personnel de la vérification et de l'évaluation et les cadres supérieurs responsables de l'administration des programmes de paiements de transfert -- devrait améliorer la compréhension et la capacité de mettre en pratique de saines méthodes de conception des programmes de financement à tous les niveaux au sein des ministères.

25) Le fait d'offrir ces programmes de façon continue, dans la région de la capitale nationale et dans tout le Canada, et de les mettre à jour constamment à mesure que les politiques ou les pratiques évoluent devrait

permettre l'élaboration d'approches plus cohérentes et responsables en ce qui touche les programmes de financement.

Où de telles mesures ont-elles mises en œuvre?

En 2006, le Bureau du vérificateur général (BVG) a lancé une série d'initiatives, y compris l'établissement d'un partenariat avec l'École de la fonction publique du Canada (EFPC), dans le but de déterminer et d'évaluer les besoins en formation spécialisée des spécialistes de la gestion financière et d'établir une stratégie et un cadre d'apprentissage. On prévoit établir un partenariat semblable avec l'EFPC pour élaborer un « programme commun » à l'intention des vérificateurs internes. Ces derniers temps, l'École a offert un atelier pilote d'orientation en vérification interne aux gestionnaires (autres que les vérificateurs) en collaboration avec le BVG. On mènera des discussions avec l'EFPC en vue de lui confier, dans l'avenir, l'organisation des programmes de cours sur la vérification.

26) La mise sur pied de programmes de formation « internes » continus au sein du SCT et des ministères responsables dans le but de garantir que tous les employés concernés, des échelons inférieurs jusqu'au niveau de la direction, connaissent bien les politiques et les pratiques ministérielles, et surtout les approches axées sur les clients, devrait améliorer la capacité de concevoir et de mettre en œuvre de bons programmes de financement.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Service Canada a lancé une stratégie de formation approfondie en vue d'informer le personnel et les fournisseurs de services de la mise en œuvre du Plan de changement relatif aux subventions et aux contributions. On a tenu des séances d'information conjointes en de nombreux endroits, et le Centre ministériel d'apprentissage en ligne de Service Canada offre un module d'apprentissage en ligne, également conçu pour répondre aux besoins des groupes communautaires. En outre, on a mis sur pied un centre d'assistance pour répondre aux appels téléphoniques et aux questions transmises par courriel.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Adoption d'une méthode de formation normalisée pour le personnel de tous les échelons portant sur tous les aspects de la conception, de l'exécution et de l'évaluation des programmes de financement; moins de « ruptures » entre le personnel de première ligne chargé d'offrir les programmes et les responsables des programmes et des politiques; compréhension accrue et uniforme de l'objectif des programmes de financement et de l'importance des approches axées sur les clients; maintien et gestion améliorées de la « mémoire institutionnelle »; réduction des risques pouvant compromettre l'exécution harmonieuse et continue des programmes et découlant du déploiement de nouveaux employés (lesquels seront mieux préparés à assumer leurs responsabilités).
- Pour les bénéficiaires : Adoption de méthodes de participation et d'exécution plus cohérentes dans tous les ministères et les organismes fédéraux; intérêt accru pour le renforcement des relations de la part du personnel gouvernemental; réduction des écarts dans les styles d'exécution des programmes de financement fédéraux; transitions harmonieuses et moins complexes à la suite des changements de personnel.

4.3 Amélioration continue des relations avec le secteur communautaire sans but lucratif

Tous les programmes de financement fédéraux reposent sur divers types de processus de demande, et certains incluent un processus d'appel de propositions dans le cadre duquel les organismes communautaires sans but lucratif doivent entrer en compétition avec d'autres demandeurs en vue d'obtenir des fonds. Inévitablement, chaque fois que l'on utilise des critères pour sélectionner les projets qui seront financés, la question de l'équité se pose. Même lorsqu'un demandeur est sélectionné, certains questionnements peuvent subsister concernant l'administration équitable de l'entente de contribution.

27) La création, à l'échelle du gouvernement, d'un poste d'Ombudsman chargé de surveiller les problèmes d'équité relatifs à la gestion des subventions et des contributions et d'arbitrer les griefs qui ne peuvent être réglés dans le cadre du processus de financement normal devrait améliorer la reddition de comptes et la transparence, fournir des occasions d'apprentissage et renforcer les pratiques de financement.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Service Canada a créé un poste de conseiller en équité pour permettre aux organismes partenaires chargés de la prestation des services de transmettre leurs commentaires, leurs plaintes et leurs suggestions d'amélioration en ce qui touche les processus liés à l'allocation des subventions et des contributions. Le bureau est un point d'accès stratégique favorisant le dialogue et la rétroaction sur des questions liées à l'équité, à l'intégrité et au respect des règles, ainsi que la prise de solutions opportunes axées vers l'avenir.

On a le choix de deux méthodes pour appliquer dans l'ensemble du gouvernement le concept de conseiller en équité mis de l'avant par Service Canada : 1) recopier cette pratique dans chaque ministère et reconnaître ainsi le caractère particulier des programmes de chacun et des relations qu'il entretient avec les organismes du secteur; ou 2) créer un poste unique pangouvernemental dans le but de générer davantage de renseignements sur le rendement global du gouvernement du Canada en relation avec le secteur et les enjeux connexes. Le GTIC a opté pour la seconde option afin de promouvoir une approche horizontale plus efficace, principe qui sous-tend le présent rapport.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Organe central chargé de recevoir les plaintes concernant les décisions relatives aux programmes de subventions et de contributions; renforcement des services à la clientèle; responsabilisation et transparence accrues envers les organismes communautaires; capacité de cerner et de surveiller les problèmes liés aux pratiques de financement et d'y apporter les corrections nécessaires.
- Pour les bénéficiaires : Mécanisme clair permettant d'accéder à une tierce partie impartiale à des fins d'arbitrage; mécanisme accessible et adapté pour la communication des commentaires, des plaintes et des suggestions d'amélioration.

Malgré les efforts déployés dans le cadre de l'ISBC, une plus grande conscience est nécessaire au sein du gouvernement du Canada et dans le public en ce qui a trait à la contribution du secteur communautaire sans but lucratif pour le bien-être économique et social de la société canadienne.

28) La communication aux Canadiens, par le truchement de Statistique Canada, de rapports réguliers sur l'état et la nature du secteur communautaire sans but lucratif devrait leur permettre de mieux connaître et comprendre son rôle et son importance.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Au Royaume-Uni, le National Council for Voluntary Organizations (NCVO) publie le UK Voluntary Sector Almanac (qui en est actuellement à sa 6^e édition). L'almanach, qui se fonde sur des données fournies par un organisme de bienfaisance indépendant qui recueille des renseignements sur tous les organismes de bienfaisance et les organismes bénévoles du pays, illustre les tendances et les problèmes les plus récents observés dans le secteur et chez ses partenaires de financement tout en dépeignant un tableau à jour du secteur. Les thèmes généraux présentés dans l'almanach ressemblent à ceux qui émergent des données recueillies par le Compte satellite de Statistique Canada, à l'exception du fait que les données correspondant à la santé du secteur sont compilées et publiées deux fois par année, ce qui permet aux responsables de disposer d'un outil pour évaluer l'état du secteur et les problèmes auxquels il est confronté.

29) L'organisation, par le gouvernement du Canada, d'une table ronde pancanadienne et annuelle -- qui regrouperait des représentants du gouvernement et du secteur et s'intéresserait aux problèmes touchant le secteur sans but lucratif et communautaire -- devrait favoriser l'échange de connaissances et d'information sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Connaissance accrue du secteur communautaire sans but lucratif et de sa contribution au succès économique, social et culturel du Canada; capacité accrue de mettre en pratique ces connaissances dans toutes les initiatives stratégiques, et surtout dans celles qui ont une incidence sur les collectivités.
- Pour les bénéficiaires : Capacité accrue d'établir des partenariats avec le gouvernement du Canada afin d'améliorer les connaissances au sujet du secteur communautaire sans but lucratif et du rôle qu'il joue auprès des gouvernements, du secteur privé et du public.

4.4 Amélioration de la gestion de l'information, de la reddition de comptes et de l'imputabilité

L'absence d'approches normalisées concernant la gestion de l'information (GI) et des systèmes d'information compatibles crée des défis relatifs au regroupement fiable de l'information sur les programmes de financement et aux opérations effectuées à l'échelle du gouvernement. Il n'existe pas de système de gestion des investissements communs à tous les ministères et organismes qui permettrait d'échanger les renseignements pertinents. Ce problème peut nuire à la bonne conception de programmes et ne permet pas le suivi cohérent des activités de paiements de transfert dans une perspective pangouvernementale. D'après les normes de l'Initiative de transformation du programme de gestion de l'information du gouvernement du Canada³³, les pratiques exemplaires et les processus relatifs à la GI ne sont pas conçus dans une perspective « pangouvernementale ». Certes, des données sont produites, mais elles ne sont pas définies ou gérées de façon uniforme d'un programme à l'autre ou d'un ministère à l'autre. Par conséquent, la valeur de l'information recueillie dans le cadre d'un programme donné n'est pas optimisée en dehors de ce programme. Il est donc extrêmement difficile de récupérer et de regrouper même les données les plus fondamentales concernant les différents types de programmes de financement mis en œuvre dans les ministères et les agences.

En l'absence d'un système de gestion de l'information pangouvernementaux, certains ministères, qui disposent d'un grand nombre de programmes de financement et qui subissent des pressions pour offrir des services plus intégrés, tentent de régler par eux-mêmes leurs problèmes de gestion et d'administration. Il en résulte un agrégat de systèmes de gestion des subventions et de logiciels incapables d'assurer l'interopérabilité des programmes.

³³ *Initiative de transformation du programme de gestion de l'information*, Ottawa, SCT, 2003.

30) L'établissement d'un système commun et pangouvernemental de gestion des investissements pour tous les programmes de paiements de transfert devrait fournir au gouvernement du Canada un tableau plus cohérent de ses pratiques d'investissement et favoriser l'adoption de meilleures méthodes horizontales d'élaboration de programmes en assurant une interopérabilité active en matière de TI.

L'amélioration de l'interopérabilité des informations, grâce au renforcement et à l'uniformisation des capacités gouvernementales en matière de GI, pourrait permettre d'aplanir certains des obstacles qui créent présentement des défis de collaboration et d'échange d'information entre les ministères et les agences, y compris dans le cadre des programmes de financement et des investissements communautaires. Cependant, les gestionnaires de programmes sont préoccupés, de façon bien légitime, du fait que les données puissent être mal interprétées si les règles et les processus ne sont pas appliqués de façon uniforme entre les ministères. Des préoccupations liées à la confidentialité contribuent à exacerber le problème. Il y a certaines indications à l'effet que les responsables auraient du mal à comprendre les contraintes liées à la confidentialité, et surtout à établir une distinction entre la protection des renseignements personnels liée à chaque bénéficiaire et l'obligation de communiquer au public l'information relative aux fonds publics alloués aux organismes sans but lucratif.

31) La clarification avec le Bureau du commissaire à la protection de la vie privée des problèmes de confidentialité liés à l'échange de renseignements sur les bénéficiaires entre les ministères, devrait assurer l'accessibilité dans tout le gouvernement de l'information pertinente sur les investissements en vue de promouvoir l'adoption d'approches horizontales.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Reconnaissance explicite du besoin d'adopter des pratiques de gestion de l'information uniformes et normalisées dans tous les ministères et les organismes afin de permettre aux programmes d'échanger des informations et d'intégrer les services destinés à leurs clients communs, y compris aux bénéficiaires des programmes de financement; nouveaux investissements considérables en matière de gestion de l'information; capacité de regrouper les données dans tout le gouvernement et de rendre compte de façon globale des programmes de financement, y compris en précisant l'identité des ministères et des organismes associés à des transferts de fonds qui renforcent l'efficacité et la transparence; capacité accrue de mettre sur pied des initiatives horizontales efficaces.
- Pour les bénéficiaires : Obligations redditionnelles uniformes et rationalisées adoptées par tous les bailleurs de fonds fédéraux; réduction du chevauchement associé à l'établissement de partenariats avec de multiples bailleurs de fonds fédéraux, y compris dans le cadre d'initiatives horizontales; précisions claires concernant les informations fournies par l'organisme qui seront communiquées au gouvernement et au public.

4.5 Amélioration de l'accès à l'information sur les subventions et les contributions

À l'instar de la majorité des entreprises et des particuliers, les organismes canadiens du secteur communautaire sans but lucratif pressent le gouvernement du Canada d'offrir un système « à guichet unique » simplifié et plus commode qui leur permettrait d'accéder aux renseignements, aux programmes et aux services qui les intéressent. À l'heure actuelle, il n'existe pas de portail unique en ligne permettant d'accéder à des renseignements concernant tous les programmes de paiements de transfert à l'échelle du gouvernement du Canada. Les particuliers ou les organismes qui souhaitent obtenir des renseignements sur les programmes de financement fédéraux doivent avoir une connaissance approfondie de la structure administrative du gouvernement. Cette situation limite l'accès aux programmes, particulièrement chez les organismes qui oeuvrent dans des collectivités éloignées ou qui se consacrent à de nouveaux problèmes et ne disposent pas de réseaux bien établis vers lesquels se tourner pour connaître les programmes offerts. L'établissement d'un portail « à guichet unique » simplifierait l'accès à l'information sur le financement. Un tel portail pourrait sensibiliser les organismes et le public et leur fournir des renseignements sur les politiques et les pratiques de gestion financière du gouvernement touchant le secteur. Il contribuerait également à faire connaître la nature et l'importance des relations entre ce secteur et le gouvernement du Canada.

Au fil du temps, le portail pourrait devenir une plateforme favorisant la normalisation, voire l'intégration, des formulaires d'inscription, des demandes de participation aux programmes, des modèles de rapports et des autres documents administratifs. Par la suite, ces documents pourraient être offerts sous forme électronique et être remplis et présentés en direct, ce qui améliorerait les services offerts, de même que la pertinence, l'exactitude et la commodité de ces processus.

32) L'établissement d'un portail commun « à guichet unique » portant sur tous les programmes de subventions et de contributions du gouvernement du Canada -- y compris a) les possibilités et le processus de demande; b) les critères des programmes; c) les évaluations; et d) les antécédents en matière de financement -- devrait améliorer la souplesse des programmes de financement gouvernementaux et renforcer l'accès à l'information dans le cadre de ces programmes.

Où de telles mesures ont-elles été mises en oeuvre?

En Colombie-Britannique, le gouvernement a créé un portail en direct où sont affichées toutes les demandes de propositions, les demandes de qualification, les demandes d'information et les allocations directes émanant des ministères et destinées tant au secteur à but lucratif qu'au secteur sans but lucratif. En déboursant un prix raisonnable, les organismes et les entreprises peuvent être avisés par courriel si une occasion d'affaires correspondant à leurs intérêts se présente. Le portail est accessible, il regroupe tous les ministères ainsi que de nombreuses municipalités et sociétés d'État, et il inclut tous les renseignements requis pour présenter une proposition. Il permet aux intervenants d'économiser du temps et d'éviter de mener des recherches laborieuses pour trouver des occasions de soumission. www.bcbid.gov.bc.ca

33) L'utilisation d'un portail pour normaliser les processus de demande dans tous les programmes de paiements de transfert devrait réduire le fardeau administratif pour les demandeurs et les ministères.

34) L'utilisation du portail commun proposé pour informer le public et les bénéficiaires du financement des pratiques de gestion financière du gouvernement du Canada devrait simplifier le processus de demande et renforcer la conformité avec les normes en matière de rapports.

35) L'élaboration d'une stratégie de communication proactive et efficace permettant de communiquer au public et aux bénéficiaires de financement les politiques fédérales de gestion financière devrait aider à la compréhension des exigences gouvernementales et favoriser un renforcement de la transparence et de l'imputabilité.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Nouveaux investissements dans un portail commun pour les programmes de transfert du gouvernement du Canada destinés au secteur communautaire sans but lucratif; capacité de présenter toutes les possibilités de financement offertes au secteur dans une plateforme unique; amélioration considérable de la transparence; méthodes de communication des programmes davantage axées sur les clients et participation accrue du secteur; accès amélioré des clients aux renseignements concernant les politiques, les procédures et les pratiques de gestion financière du gouvernement du Canada.
- Pour les bénéficiaires : Accès plus facile et plus rapide à des renseignements fiables concernant tous les aspects des programmes de financement fédéraux; accès amélioré aux occasions de financement.

5.0 Possibilités d'amélioration : Changements aux politiques

5.1 Rationalisation et harmonisation des mécanismes de transfert des fonds

Plus de 50 ministères et organismes fédéraux ont effectué en 2004-2005 des paiements de transfert d'une valeur approximative de 109,6 milliards de dollars³⁴ en vue de réaliser les objectifs gouvernementaux approuvés dans tous les secteurs de politique publique, y compris dans les sphères sociale, économique, culturelle, environnementale et internationale. La *Politique sur les paiements de transfert* (PPT) est le principal mécanisme qui fixe les règles de ces transferts directs.

La PPT fait état de huit mécanismes de financement existants ou proposés :

- **Subvention** – Paiement versé à un bénéficiaire sans être pris en considération ni vérifié, mais pour l'obtention duquel l'admissibilité du bénéficiaire, établie en fonction de critères prédéterminés, peut être vérifiée.
- **Subvention conditionnelle** – Transfert de fonds à un organisme autonome (p. ex. Fondation), qui pourra utiliser l'argent pendant un certain nombre d'années à des fins spécifiques, tout en respectant certaines modalités en matière de reddition de comptes.
- **Quotes-parts de contribution versées à des organisations internationales** – Transfert de fonds par le gouvernement fédéral à un organisme international bilatéral ou multilatéral dont il est membre ou avec lequel il collabore.
- **Contribution** – Transfert conditionnel à un bénéficiaire à des fins spécifiques, généralement pour rembourser des dépenses précises, et assujetti à des procédures de vérification et d'évaluation.
- **Contribution remboursable** – Ressemble à une contribution, à l'exception du fait que le bénéficiaire (habituellement une entreprise) est obligé de rembourser tout ou partie du transfert après avoir satisfait à certaines modalités (p. ex. Production de recettes ou de profits).

³⁴ Tableau 2A, Comptes publics de 2004-2005.

- **Transferts à d'autres ordres de gouvernement** – Utilisés pour transférer de l'argent aux provinces, aux territoires et (dans certains cas) aux municipalités afin de soutenir certains services offerts par ces ordres de gouvernement.
- **Transferts aux particuliers** – Utilisés pour allouer aux particuliers des types de fonds auxquels ils sont admissibles (comme la Sécurité de la vieillesse, le SRG, l'assurance-emploi, etc.).
- **Transferts non monétaires** – Incluent l'utilisation ou le transfert d'équipement, d'installations, etc.

La PPT est la référence qui permet aux ministères et organismes de déterminer ce qu'il leur est permis ou non de faire lorsqu'ils transfèrent des ressources fédérales vers des organismes bénévoles et communautaires. Tel que prévu dans la PPT, chaque organisme fédéral a élaboré des procédures et des protocoles qui lui sont propres pour établir, gérer et vérifier les ententes de financement. Toutefois, ceux-ci diffèrent souvent d'un ministère à l'autre. Par ailleurs, on observe parfois des écarts d'une région à l'autre (voir l'encadré) lorsqu'un ministère n'applique pas ses procédures et ses protocoles de façon uniforme.

Nous avons financé deux organismes de services sociaux semblables qui offrent le même genre de programmes fédéraux dans deux régions différentes. Dans l'une des collectivités, l'organisme utilise les trois quarts de notre subvention annuelle pour couvrir les frais administratifs liés à leur participation aux programmes fédéraux, tandis que l'autre organisme n'y consacre pas un sou. Je suppose que c'est là la différence entre les bureaux régionaux. Nous aurions la possibilité de réinjecter 300 000 \$ dans les services aux réfugiés – et Dieu sait que c'est là un besoin urgent – mais nous ne pouvons le faire parce que nous devons subventionner le gouvernement du Canada pour la prestation de services dans cette municipalité.

Michael Fullan, directeur exécutif,
Catholic Charities de Toronto

Selon la vérificatrice générale, ces fluctuations dans les pratiques de financement sont attribuables à deux facteurs principaux : le fait que les types de paiements de transfert disponibles ne permettent pas de satisfaire à tous les besoins relatifs aux programmes ministériels et l'insuffisance de l'encadrement³⁵.

³⁵ Gestion des subventions et des contributions votées, chapitre 6 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada, mai 2006, page 187.

Parmi les mécanismes de financement prévus dans la PPT, les divers types de subventions et de contributions (S et C) sont ceux auxquels on a le plus souvent recours pour investir dans les projets et les activités du secteur communautaire sans but lucratif (et constituent de ce fait le principal sujet d'étude du GTIC). Toutefois, ces dernières années, les distinctions entre les subventions et les contributions sont devenues floues. À une époque où on met de plus en plus l'accent sur la reddition de comptes, tous les bailleurs de fonds souhaitent que leurs investissements produisent des résultats démontrables et mesurables. Les ministères et les organismes fédéraux ne font pas exception à la règle; ils sont passés d'un régime de subventions à un système axé sur les ententes de contribution, ou ont inséré des objectifs fondés sur les résultats dans les exigences initiales des ententes de subvention, ou encore ont adopté une combinaison de ces deux stratégies.

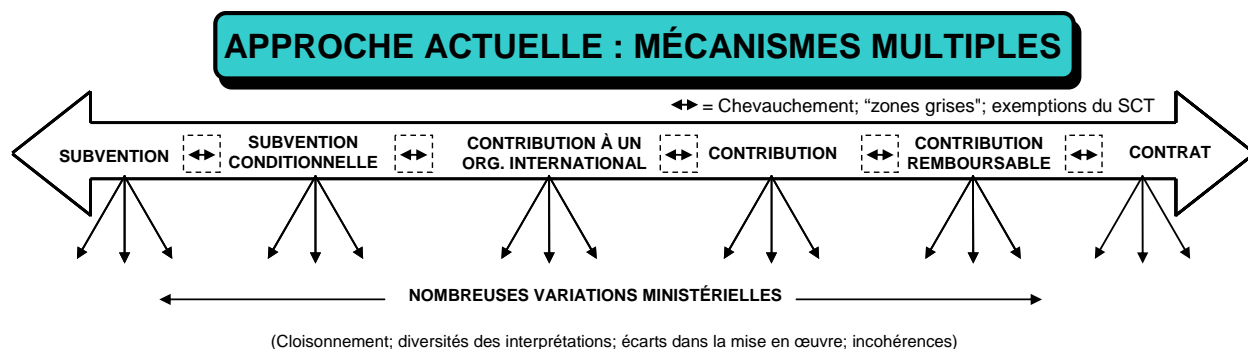
Une petite collectivité autochtone de la côte ouest reçoit des contrats du gouvernement fédéral en vue d'aider les jeunes de la localité à surmonter les obstacles à l'emploi. La plupart des jeunes qui participent au programme vivent dans des familles élargies et sont « jumelés » à des « tantes » traditionnelles qui les encadrent. Chaque jeune se rend avec sa tante à la soupe populaire de la collectivité, et ils fabriquent du pain ensemble pendant trois heures – activité qui aide les jeunes travailleurs à acquérir de la confiance en eux, des aptitudes et un sens du devoir. Pour déclarer cette activité dans le cadre du projet financé par le gouvernement fédéral, les membres du personnel doivent modifier quelque peu la réalité pour prouver que ce qu'ils font correspond aux exigences des programmes de financement fédéraux, lesquelles définissent le renforcement du capital humain comme des « ateliers de budgétisation » et des « programmes de formation professionnelle continue ». Les activités de boulangerie du matin sont considérées dans le rapport comme des ateliers. Les tantes traditionnelles deviennent des animatrices d'atelier. L'intégrité de l'organisme promoteur, la situation et les traditions de la collectivité ainsi que la capacité de celle-ci de mobiliser ses forces et d'en faire état avec justesse aux décideurs sont obscurcies par la manière dont la collectivité s'y prend pour déclarer les activités financées.

Contrairement aux autres pays du Commonwealth où les procédures d'utilisation des subventions sont plus souples, le précédent jurisprudentiel canadien (principalement le *Code civil*) considère généralement les subventions dans un sens plus traditionnel, comme un « cadeau de la Couronne » non grevé (et, par extension, non vérifiable). Les subventions sont de ce fait déphasées par rapport aux attentes actuelles concernant la reddition de comptes en général et, plus précisément, certaines dispositions incluses à cet effet dans la nouvelle *Loi fédérale sur l'imputabilité*.

En outre, certains ministères ont recours aux contrats, qui ne relèvent pas de la PPT, pour compléter leurs programmes de financement (tel que souligné plus haut, les contrats fédéraux constituent une source de revenu considérable pour le secteur). En plus de servir à obtenir du secteur des biens et des services qui constituent des avantages directs pour le gouvernement, les contrats sont utilisés, quoique moins souvent que les S et C, pour financer la prestation de services offerts au nom du gouvernement. Inversement, dans certains cas, les contributions

sont utilisées à des fins extrêmement définies, qui pourraient relever de la passation de contrats.

Le diagramme suivant tente d'illustrer la gamme actuelle des instruments de financement :



La PPT représente un défi notamment parce qu'elle s'applique à un vaste éventail de bénéficiaires de transferts – organismes du secteur communautaire sans but lucratif, organisations internationales, entreprises, recherchistes, provinces et territoires et Premières nations – qui tentent d'atteindre plusieurs résultats de diverses manières à travers le pays. Invariablement, lorsqu'on personnalise des mécanismes normalisés, on le fait soit en y apportant des exceptions soit par l'ajout de plus de catégories, de précisions, de modalités et de directives. Il en résulte l'émergence d'un réseau de règles complexe et stratifié.

L'autre option consiste à reconnaître dès le début que tous les programmes de financement sont confrontés à des situations particulières et à concevoir les systèmes en conséquence. Un plus petit éventail d'instruments plus flexibles et plus simples pourrait être personnalisé directement au stade de la conception de programme et confirmé dans les modalités approuvées par le SCT. Personnaliser la conception de programme par l'utilisation d'éléments standards afin d'assurer

Nous ne devrions pas assimiler la reddition de comptes à une augmentation des mécanismes de contrôle et de surveillance.

Le gouvernement du Canada est la plus importante organisation du pays; il emploie 450 000 personnes, dépense environ 200 milliards de dollars par année et gère annuellement plus de 350 millions d'opérations. Personne n'est en mesure de garantir aux Canadiens que leur gouvernement fédéral, à l'avenir, ne commettra aucune erreur ou ne se rendra coupable d'aucun scandale. Compte tenu de l'importance et de la diversité des activités du gouvernement fédéral, il serait tout simplement impossible de réaliser un tel objectif, même si nous imposions une série élaborée de contraintes paperassières et de nombreuses règles administratives dictées par les organismes centraux et mettions sur pied plusieurs nouveaux organes de surveillance.

Juge John Gomery

une cohérence et une imputabilité des mesures pangouvernementales mène à des mesures de gestion du risque adaptées aux circonstances et aux résultats. Simultanément, des mesures clés relatives à l'imputabilité sont mise en place dans tous les programmes de transfert. Les ministères sont autorisés à se montrer réceptifs aux diverses situations et aux différents besoins, et à mettre l'accent sur les partenariats et l'innovation. Ce faisant, ils sont davantage en mesure de faire preuve d'excellence dans l'exécution des programmes.

36) L'utilisation exclusive des subventions aux fins pour lesquelles elles ont été conçues, c'est-à-dire en tant que « cadeaux de la Couronne » non grevés (et non vérifiables), pourrait répondre aux attentes actuelles concernant l'imputabilité et la transparence envers le public.

37) L'élimination des sous-catégories restantes de subventions et de contributions (subvention conditionnelle, contribution à une organisation internationale, contribution, contribution remboursable) au profit d'un mécanisme de contribution unique et adaptable -- dans le cadre duquel les éléments de programmes seraient énoncés dans les modalités du programme et on aurait recours à une conception de programmes sensée fondée sur une véritable évaluation du continuum des risques -- pourrait simplifier les pratiques de financement et promouvoir une imputabilité et une transparence accrues.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Transition vers une réduction des subventions et une augmentation des contributions; augmentation du nombre d'initiatives horizontales soutenues par un mécanisme commun; motivation accrue à faire preuve de diligence raisonnable dès le début de la conception du programme et modalités plus claires et plus cohérentes; utilisation plus rentable des ressources administratives dans le but d'assurer la surveillance à l'échelle du gouvernement grâce à une approche véritablement fondée sur le continuum des risques.
- Pour les bénéficiaires : Accès à des programmes plus souples adaptés aux circonstances et aux besoins particuliers des collectivités dans lesquelles ils travaillent; surveillance fondée sur une véritable évaluation des risques; réduction de la confusion et amélioration de la cohérence en relation avec les règles et les procédures adoptées par les différents bailleurs de fonds fédéraux.

Tel que souligné précédemment, bien que les contrats ne relèvent pas de la PPT, ils ont des répercussions considérables sur les relations entre le secteur et le gouvernement. Dans les discussions sur l'amélioration de la cohérence des pratiques de financement, on devrait, selon toute logique, tenir compte des diverses raisons pour lesquelles les fonds fédéraux sont transférés au secteur communautaire sans but lucratif au moyen de contrats, lesquels représentent pour le secteur un revenu d'environ 1,6 milliard de dollars.

À mesure que les organismes du secteur se diversifient et se tournent vers les affaires, ils réussissent à toucher des recettes de plus en plus importantes, y compris en saisissant des occasions d'achat appropriées avec le gouvernement. Il faut garantir l'efficacité des processus et s'assurer que les organismes sans but lucratif peuvent obtenir des contrats sans être désavantagés en raison de leur taille, de leur emplacement dans leur collectivité ou de leur statut d'organisme de services³⁶.

Cela est particulièrement vrai dans le cas des innovateurs qui œuvrent au développement communautaire durable et des organismes qui s'intéressent à l'économie sociale, mais qui ne sont *pas* des organismes sans but lucratif. Ces organismes, acteurs clés du mouvement philanthropique, « réinvestissent » le profit qu'ils tirent de leurs activités commerciales dans des missions sociales, faisant ainsi œuvre de pionniers en matière de développement communautaire durable. Les contrats constituent un important moyen permettant au gouvernement du Canada de soutenir leurs activités. À l'instar des petites et moyennes entreprises, les organismes sans but lucratif s'inquiètent également de l'incidence de la réforme en matière d'approvisionnement et de l'intégration accrue du pouvoir d'achat du gouvernement fédéral. Ils craignent que cette situation ne favorise les fournisseurs et les organismes importants au détriment des plus petits, les premiers ayant une capacité beaucoup plus grande d'absorber les exigences procédurales supplémentaires, notamment les processus complexes d'appel de propositions et les coûts qui s'y rattachent.

En revanche, de nombreuses ententes de contribution très prescriptives dans le cadre desquelles, par exemple, les paiements sont calculés au prorata ou par transaction, pourraient en fait s'apparenter davantage à des contrats qu'à des paiements de transfert, et devraient être traitées comme tels.

En termes clairs, afin de supporter une approche horizontale ininterrompue des investissements communautaires, il faudrait, à tout le moins, clarifier les « zones grises » entre les paiements de transfert et les approvisionnements.

38) La clarification des distinctions politiques, opérationnelles et juridiques entre les paiements de transfert et les contrats et l'ajout d'indications concernant l'utilisation des paiements de transfert par

³⁶ Pour un examen détaillé des obstacles qui réduisent l'accès du secteur aux occasions d'achat, voir le Mémoire au comité législatif chargé du projet de loi C-22 – *Loi fédérale sur l'imputabilité*, 25 mai 2006.

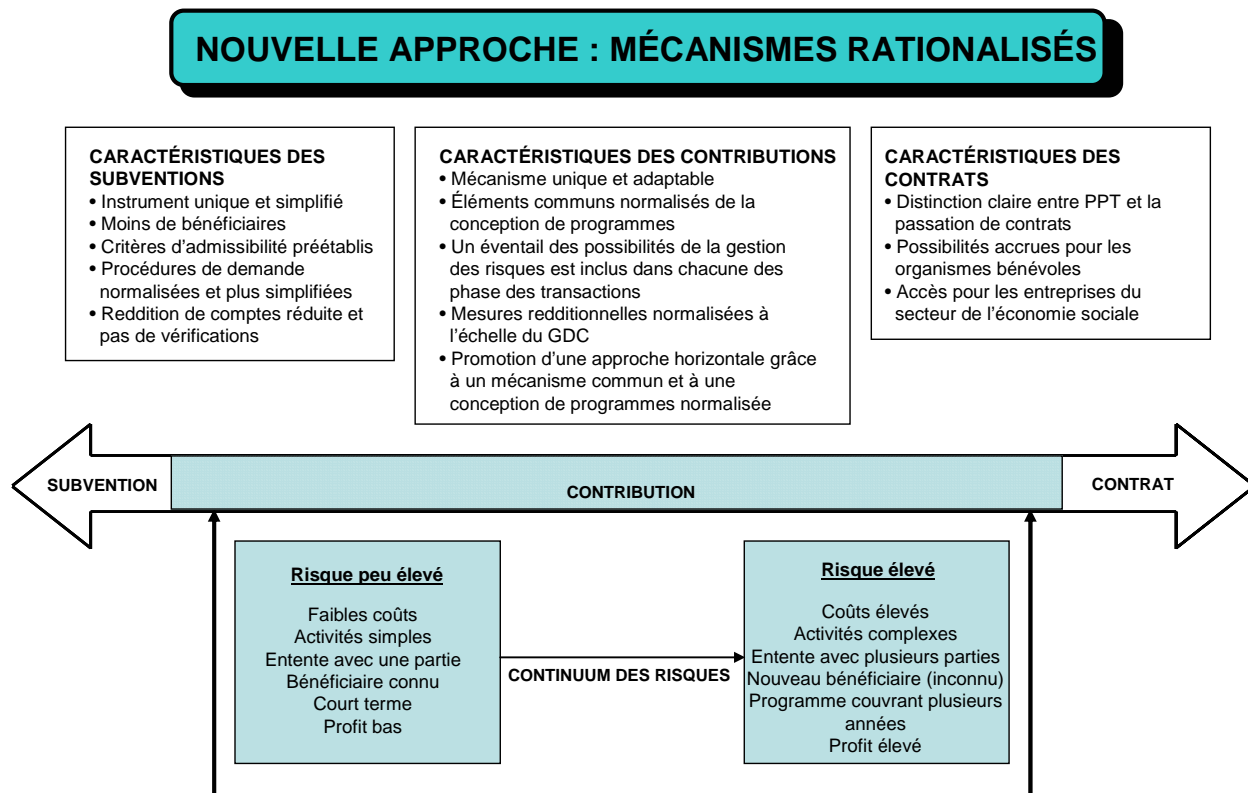
opposition aux contrats, pourrait rationaliser les pratiques de financement et garantir une imputabilité et une transparence accrues.

39) La modification des pratiques contractuelles dans le but d'aider les organismes communautaires sans but lucratif à obtenir des contrats du gouvernement, pourrait donner à ceux-ci et aux collectivités davantage d'occasions de diversifier leur base de revenu.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Distinction plus nette entre les situations où il y a lieu de recourir aux paiements de transfert et celles où l'on doit utiliser des contrats; possibilités accrue de sélectionner des organismes communautaires sans but lucratif dans le cadre des appels d'offres.
- Pour les bénéficiaires : Amélioration de la clarté; cohérence des processus d'approvisionnement adoptés par l'ensemble des ministères; meilleur accès aux possibilités de contrats du gouvernement fédéral, y compris pour les organismes du secteur de l'économie sociale et les organismes de type commercial.

Le diagramme ci-dessous décrit le régime de financement qui résulterait de la mise en application des propositions 36 à 39.



Cette approche serait axée sur la détermination d'une méthode de conception de programmes appropriée et l'obtention de résultats satisfaisants, plutôt que sur la sélection d'un mécanisme de financement. Cela suppose que les contributions deviendraient le principal mécanisme pour les ententes de financement conclues avec le secteur communautaire sans but lucratif. Toutefois, cette procédure peut également servir dans toutes sortes d'autres situations, pour lesquelles on a actuellement recours à divers mécanismes prévus par la PPT. Voici quelques exemples :

- Si les contributions doivent être versées à des organisations internationales pour lesquelles l'« incapacité de mener des vérifications » est une préoccupation, la conception et les modalités du programme peuvent confirmer l'approche à utiliser pour régler le problème (ou, comme le souligneraient certains, la possibilité de recourir à des subventions).

- Si les contributions doivent être versées à des entreprises à but lucratif chez lesquelles les modalités de remboursement sont une préoccupation, la conception et les modalités du programme peuvent confirmer l'approche à utiliser pour régler le problème.
- Si les contributions doivent être versées à des chercheurs universitaires chez lesquels les questions liées à l'indépendance académique sont une préoccupation, la conception et les modalités du programme peuvent confirmer l'approche à utiliser pour régler le problème.
- Si les contributions doivent être versées à des gouvernements provinciaux ou territoriaux, à des gouvernements des Premières nations ou à des administrations municipales chez lesquels les questions liées à l'autonomie de divers ordres de gouvernement sont une préoccupation, la conception et les modalités du programme peuvent confirmer l'approche à utiliser pour régler le problème (ou, comme le souligneraient certains, le paiement pourrait être versé à l'aide du mécanisme de « transfert aux autres administrations »).

Au lieu d'adapter les systèmes en apportant des exceptions à des mécanismes rigides qui compliquent le système de financement, l'approche proposée pourrait favoriser une plus grande simplicité *et* souplesse. Elle pourrait contribuer à améliorer la conception du programme en procédant à des mesures d'adaptation « réfléchies » axées sur des normes reconnues en matière de pratiques de financement, ce qui favoriserait l'interopérabilité entre les programmes et les ministères, encouragerait une meilleure compréhension (et, par extension, une meilleure transparence) et, en définitive, renforcerait la reddition de comptes. En même temps, il deviendrait davantage possible d'assurer la souplesse dans l'exécution des transferts, puisque les programmes seraient conçus pour tenir compte de cadres de gestion spécifiques ou de relations de financement particulières, comme celles établies avec les collectivités autochtones.

5.2 La promotion de l'horizontalité

Le *Code de bonnes pratiques de financement* de l'ISBC (2002) invite les responsables à « concevoir un processus harmonisé, à l'échelle du gouvernement du Canada, pour faciliter le financement conjoint de projets, lorsque plusieurs

ministères ou organismes travaillent ensemble à la même ou à plusieurs initiative(s) avec un même client³⁷. » En effet, les initiatives horizontales sont de plus en plus considérées comme la seule route viable permettant d'apporter des réponses efficaces, opportunes et durables à de nouveaux enjeux complexes qui rendent encore plus urgent le besoin de modifier le régime de financement du gouvernement du Canada.

Dans son rapport de novembre 2005, la vérificatrice générale mentionne que ces initiatives ont engendré une série de problèmes³⁸. Les organismes communautaires sans but lucratif qui parrainent des projets dans le cadre d'initiatives horizontales sont confrontés à des difficultés en raison de l'application incohérente des règles par les ministères et les agences et de l'absence de coordination entre eux. Les organismes, qui s'attendent tout naturellement à une exécution de programme mieux intégrée, se heurtent plutôt à une série d'exigences fédérales de gestion et de surveillance fondamentalement différentes et parfois contradictoires pour un même projet. L'une des conséquences les plus coûteuses pour les organismes qui collaborent avec plusieurs bailleurs de fonds fédéraux réside dans le fait qu'ils sont soumis à de multiples vérifications pour un même projet.

Afin de remédier à ce problème, la vérificatrice générale a précisé que le Secrétariat du Conseil du Trésor « devrait cerner et établir des directives sur l'affectation de fonds aux initiatives horizontales et mettre au point des instruments de financement adaptés à la prestation horizontale des programmes du gouvernement fédéral³⁹. » Bien que l'établissement d'un cadre unique visant la conception sensée de programmes et l'adoption d'une PPT rationalisée et plus souple permettraient de faire tomber certains obstacles qui entravent la collaboration ministérielle, le principal défi pour les organismes fédéraux est de travailler plus efficacement à la mise sur pied d'initiatives horizontales et d'harmoniser les exigences destinées aux organismes promoteurs, tout en respectant les principes fondamentaux de la responsabilité ministérielle.

40) L'inclusion dans la PPT de dispositions de vérification obligatoires et harmonisées pouvant être mises en application à l'échelle du gouvernement fédéral, et la mise sur pied des mécanismes d'échange

³⁷ Code de bonnes pratiques de financement, octobre 2002, page 15.

³⁸ La gestion des initiatives horizontales, chapitre 4 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada, novembre 2005.

³⁹ *Ibid.*, page 24.

d'informations nécessaires à la satisfaction de cette exigence pourrait permettre au SCT de renforcer la cohérence des vérifications dans tout le gouvernement et de réduire le double fardeau qui accable les ministères et les bénéficiaires.

Où de telles mesures ont-elles été mises en œuvre?

Dans son dernier rapport, la vérificatrice générale a fait référence à la *Single Audit Act* (SAA) de 1984 du US Office of Management and Budget comme solution possible qui permettrait de régler les problèmes associés aux vérifications multiples ou redondantes imposées à chaque bénéficiaire des fonds fédéraux. La SAA a fixé des exigences législatives uniformes en matière de vérifications ainsi qu'un processus de vérification pangouvernemental établissant des liens entre la vérification des états financiers du bénéficiaire et les autres exigences de vérification du gouvernement fédéral. Une fois la vérification terminée, elle est transmise au Federal Audit Clearinghouse (FAC). La FAC reçoit les rapports de vérification, établit et tient à jour une base de données incluant des renseignements sur chaque vérification, distribue les rapports aux organismes fédéraux chargés d'attribuer des contrats et tient à jour un site Web offrant des renseignements pertinents.

41) Le renforcement des fondements horizontaux exposés dans le présent rapport -- p. ex. mécanisme de financement plus rationalisé, modalités souples adaptées à chaque grande catégorie, centre d'excellence et Ombudsman, vérifications harmonisées, etc. -- afin d'élaborer des cadres, des politiques et des mécanismes visant la mise en œuvre de véritables pratiques de financement horizontales (y compris toutes les modifications législatives nécessaires pour clarifier les concepts liés à la responsabilité ministérielle) pourrait permettre au SCT de favoriser l'adoption d'une approche plus holistique, adaptée et coordonnée en matière d'investissements communautaires.

Qu'est-ce que cela signifie?

- Pour le gouvernement : Stratégie bien définie pour la promotion des initiatives horizontales; élimination des obstacles qui entravent la collaboration efficace au niveau fédéral.
- Pour les bénéficiaires : Occasions plus nombreuses de régler les problèmes au sein même de la collectivité avec un éventail plus vaste de partenaires de financement; réduction du chevauchement des obligations redditionnelles et réduction du fardeau supplémentaire qui s'y rattache.

6.0 Conclusion

Le présent rapport avait pour objectif d'illustrer les liens unissant une série de facteurs qui influent sur les relations de financement entre le secteur communautaire sans but lucratif et le gouvernement du Canada : les nouvelles règles ne fonctionneront pas si l'on ne modifie pas l'approche adoptée en conséquence; les changements d'orientation ne pourront être maintenus si on ne s'engage pas de façon permanente dans la voie du leadership, de l'apprentissage et du changement de la culture ministérielle; et il sera impossible d'obtenir des résultats importants sur le plan social grâce aux initiatives communautaires si l'on n'apporte pas de changements correspondants aux pratiques et aux processus de financement qui favorisent vraiment l'horizontalité, l'interopérabilité et la viabilité.

Les recherches effectuées par le GTIC donnent à penser que, dans l'ensemble, les ministères fédéraux pourraient faire un meilleur travail au départ, en procédant à la conception des programmes de financement avec la collaboration active des intervenants et des collectivités, au lieu d'essayer de « réparer » après coup les failles liées à la conception du programme, ce qui engendre des pratiques de microgestion déraisonnables et souvent très coûteuses. En outre, les programmes de financement doivent être fondés sur certaines mesures des risques, gérées selon le principe d'un véritable continuum des risques. Une telle approche en matière de gestion de risque devrait tenir compte des situations particulières à chaque programme et à chaque entente, et du fait qu'il n'est pas possible d'adopter une approche uniformisée pour le secteur communautaire sans but lucratif. L'approche retenue devrait également prendre en considération le fait que le gouvernement fédéral a une taille énorme et un net avantage sur le plan des ressources par rapport aux milliers de petits organismes du secteur, souvent en manque de ressources, avec lesquels il collabore à la réalisation d'objectifs communs et que, par conséquent, il revient au gouvernement de s'assurer que tout fonctionne bien d'entrée de jeu.

En raison de leur présence locale, notamment dans la prestation des services, les organismes bénévoles et communautaires peuvent prendre conscience de nouvelles tendances ou de questions qui prennent de l'importance, et ce, avant le gouvernement fédéral. Renforcer la participation du secteur aux processus et aux mécanismes d'élaboration des politiques gouvernementales ou ministérielles [...] peut faciliter la détermination des enjeux. Grâce aux initiatives de défense collective des droits (action sociale), les organismes du secteur communautaire sans but lucratif peuvent aussi jouer un rôle clé dans la sensibilisation de la population à l'égard des questions de l'heure.

*Code de bonne pratique pour le dialogue sur les politiques
Octobre 2002*

DOCUMENT DE TRAVAIL

Depuis le lancement du groupe de travail, le Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions a été mis sur pieds pour concentrer les efforts sur l'accès aux programmes de subventions et de contributions et sur les problèmes de gestion connexes. Il est à souhaiter que le groupe d'experts saura s'inspirer des analyses et des idées exposées dans le présent rapport pour formuler ses recommandations.

En conclusion, le GTIC ne prétend pas avoir cerné tous les problèmes ni avoir proposé tous les changements qui pourraient s'avérer nécessaires. Son mandat ne lui a pas permis d'examiner toutes les avenues que pourrait utiliser le gouvernement du Canada pour soutenir le secteur, comme les instruments fiscaux ou les prêts. En effet, compte tenu de l'étendue du secteur, de son importance socio-économique cruciale et des liens intrinsèques solides qui l'unissent aux collectivités canadiennes, de nombreux intervenants ont allégué qu'un cadre de travail global est nécessaire pour guider les décisions d'investissement du gouvernement du Canada à l'endroit du secteur communautaire sans but lucratif.

En formulant des suggestions pratiques et concrètes pour améliorer la conception et l'exécution des programmes de transfert et simplifier les mécanismes du régime de financement fédéral, le GTIC invite les responsables gouvernementaux et les bénéficiaires à collaborer au processus et à s'inspirer de ses travaux.

Dans cette optique, les intervenants sont invités à transmettre leurs commentaires et leurs suggestions à l'adresse suivante :

Groupe de travail sur les investissements communautaires
Place Vanier, Tour A
333, chemin River Nord
Boîte postale VA209
Ottawa (Ontario) K1A 0L1
TaskForce-GroupedeTravail@sdsc-dsc.gc.ca

Annexe A : Structure de gouvernance du GTIC

Organismes membres du Comité directeur des SMA et du Groupe de travail des DG

- Bureau du Conseil privé
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Ressources humaines et Développement social Canada (y compris Service Canada)
- Ministère des Finances
- Patrimoine canadien
- Industrie Canada
- Organismes de développement régional
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
- Justice Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Environnement Canada
- Sécurité publique et Protection civile Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Société canadienne d'hypothèques et de logement
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
- Infrastructure Canada
- Santé Canada
- Agence de santé publique du Canada
- Agence canadienne de développement international
- Condition féminine Canada

Membres du groupe consultatif externe

- Diane Côté
- Rupert Downing
- Wayne Helgason
- Michael Kerr
- Teri Kirk
- Robbin Tourangeau
- Frances Lankin
- Pat Letizia
- Ian Mass
- Heather McGregor
- Katharine Pearson
- Katherine Scott
- Charlotte Thibault
- Cathy Wright

Représentants du GTIC

- Alec Connelly (gouvernement du Canada, directeur du GTIC)
- Marilyn Struthers (en échange, provenant de la Fondation Trillium de l'Ontario)
- Bill Downie (en échange, provenant de Kelowna Community Resources)
- Barbara Humenny (gouvernement du Canada)
- Jean Ouimet (gouvernement du Canada)
- Julie Leblond (gouvernement du Canada)
- Joel Carlson (chercheur-étudiant)
- Sarah Hurman (rédactrice)

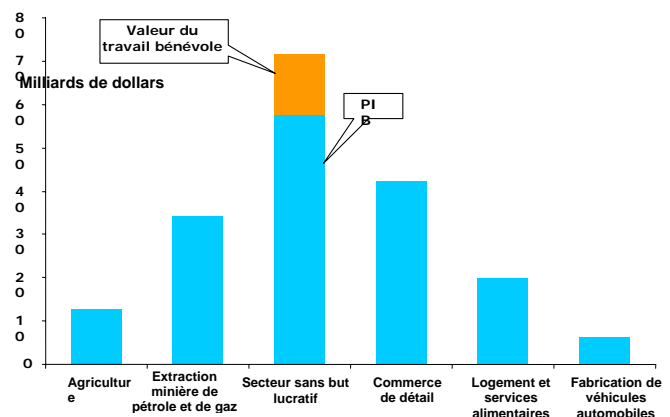
Annexe B : Données clés sur le secteur communautaire sans but lucratif au Canada

Faits saillants sur le secteur communautaire sans but lucratif du Canada

- Le secteur communautaire sans but lucratif canadien est le second secteur bénévole au monde en importance et regroupe 161 000 organismes communautaires sans but lucratif.
 - Le Canada compte 139 millions de membres dans des organismes communautaires sans but lucratif. En moyenne, une même personne est membre de quatre de ces organismes.
 - Les recettes annuelles du secteur totalisent 112 milliards de dollars.
 - Sa part du PIB représente au moins 6,9 % de l'économie canadienne. Ce pourcentage s'élève à 8,6 % lorsqu'on tient compte de la valeur du travail des bénévoles (données de 1997).
 - Les bénévoles donnent chaque année deux milliards d'heures de leur temps, ce qui correspond à un million d'emplois à temps plein.
 - Le secteur emploie deux millions de personnes et compte sur le travail de plus de 6,5 millions de bénévoles, qui occupent 19 millions de postes bénévoles.
 - Un peu plus de la moitié (54 %) des organismes sont gérés entièrement par des bénévoles, et près des deux tiers enregistrent des recettes annuelles inférieures à 100 000 \$.
 - Seulement 1 % des organismes communautaires sans but lucratif, soit environ 1 610 organismes, enregistrent des recettes de 10 millions de dollars ou plus, mais ceux-ci touchent 59 % des recettes totales du secteur, embauchent 46 % des employés rémunérés et incluent 20 % des postes bénévoles.
 - Les organismes qui touchent des recettes importantes sont plus susceptibles d'obtenir des fonds du gouvernement, tandis que ceux dont les recettes annuelles sont restreintes comptent davantage sur des sources non gouvernementales, des legs et des dons.
- Données tirées du document de discussion *Tous pour un, un pour tous*, Projet de sensibilisation au secteur communautaire sans but lucratif, http://www.imaginecanada.ca/FilesFR/awareness/tous_pour_un_un_pour_tous.pdf

Le secteur communautaire sans but lucratif canadien regroupe 161 227 organismes constitués en tant que sociétés sans but lucratif, dont 73 % fournissent des services ou des produits directement à la population (plutôt qu'à d'autres organismes) et dont 56 % sont des organismes de bienfaisance enregistrés⁴⁰. Le secteur regroupe également jusqu'à 750 000 organismes sans personnalité morale⁴¹. Avec des recettes totalisant 112 milliards de dollars⁴², il constitue un joueur important de l'économie canadienne.

PIB : Secteur sans but lucratif canadien et autres industries sélectionnées du Canada, 1997



⁴⁰ *Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, révisé en 2003, Statistique Canada, 2005, catalogue 61-533-SIF, page 15.

⁴¹ Mémoire au Comité législatif chargé du projet de loi C-2, Imagine Canada, le 25 mai 2006, page i.

⁴² *Force vitale de la collectivité*, page 11.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Sa taille est deux fois supérieure à celle du secteur des mines, du pétrole et du gaz, et 11 fois supérieure à celle du secteur de la fabrication automobile⁴³. Le secteur sans but lucratif emploie plus de deux millions d'équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à environ 12 % de la population active du Canada. Les deux tiers des employés occupent des postes rémunérés, tandis que les autres agissent comme bénévoles. Il se situe ainsi tout juste derrière le secteur de la fabrication (2,073 millions d'ETP, comparativement à 2,294 millions)⁴⁴. Environ le tiers des activités du secteur sont effectuées par les hôpitaux, les collèges et les universités (parfois qualifiés d'organisations non gouvernementales quasi-autonomes), mais les autres organismes constitués en personnes morales (au nombre de 114 720 dans le secteur) enregistrent tout de même des recettes annuelles d'environ 75 milliards de dollars⁴⁵.

En plus de compter parmi les plus importants au monde en proportion de la population, le secteur communautaire sans but lucratif canadien enregistre une croissance rapide. Le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés a augmenté en moyenne de 3 % par année⁴⁶. Entre 1997 et 2001, le PIB du secteur, à l'exclusion des organisations non gouvernementales quasi-autonomes, a affiché un taux de croissance annuel moyen de 7,1 %, ce qui excède de 1 % le taux de croissance de l'ensemble de l'économie. En 2001 seulement, l'activité économique du secteur a connu une hausse de 8,4 %, ce qui est plus de deux fois supérieur aux gains enregistrés dans l'ensemble de l'économie⁴⁷.

Taille des sous-secteurs selon le nombre d'organismes

Sports et loisirs	33 649
Religion	30 675
Services sociaux	19 099
Fondations, financement et promotion	15 935
Arts et culture	13 770
Développement et logement	12 255
Affaires, associations professionnelles et syndicats	8 483
Éducation et recherche	8 284
Santé	5 324
Environnement	4 424
Autres	3 393
Droit, défense des droits et politique	3 628
Organismes internationaux	1 022
Hôpitaux	779
Universités et collèges	502

Taille des sous-secteurs selon les recettes totales

Hôpitaux	24,5 G\$
Universités et collèges	12,4 G\$
Services sociaux	11,1 G\$
Affaires, associations professionnelles et syndicats	10,8 G\$
Santé	9,2 G\$
Fondations, financement et promotion	8,3 G\$
Religion	6,8 G\$
Développement et logement	6,6 G\$
Éducation et recherche	6,6 G\$
Sports et loisirs	6,1 G\$
Arts et culture	3,4 G\$
Droit, défense des droits et politique	1,4 G\$
Organismes internationaux	1,2 G\$
Environnement	1,1 G\$

⁴³ *Tous pour un, un pour tous*, document de travail, Imagine Canada, 2005, page 18

⁴⁴ *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada*, Imagine Canada, 2005, page 8.

⁴⁵ *Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, révisé en 2003, page 11.

⁴⁶ Hall, Michael et Keith Banting, 1999, « The Non-profit Sector in Canada: An Introduction », *Canadian Politics*, James Bickerton et Alain G. Gagnon, dir., Broadview Press, N-Y.

⁴⁷ *Le Quotidien*, 12 décembre 2005, *Institutions sans but lucratif et bénévolat : Contribution économique*, Statistique Canada.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Environ la moitié des recettes de l'ensemble des organismes constitués en personne morale provient du gouvernement; 31 % sous forme de subventions et de contributions, et 18 % sous forme de paiements pour les biens et les services. À peine 7 % des recettes du secteur découlent des fonds versés par le gouvernement fédéral. Si l'on exclut les organisations non gouvernementales quasi-autonomes, 36 % des recettes du secteur viennent des gouvernements (incluant le 9 %, du gouvernement fédéral⁴⁸).

Les organisations non gouvernementales quasi-autonomes sont celles qui regroupent le moins grand nombre d'organismes parmi les sous-secteurs, mais elles comptent parmi les organismes les plus importants du secteur.

Elles enregistrent des recettes totales moyennes de 31,4 millions de dollars (pour les hôpitaux) et de 24,6 millions de dollars (pour les collèges et les universités), provenant en majeure partie du gouvernement. Toutefois,

si l'on élimine les organisations non gouvernementales quasi-autonomes des calculs, on constate que ce sont encore les organismes les plus importants du secteur qui touchent une part disproportionnée des fonds fédéraux : dans l'ensemble, les sources de financement

gouvernementales représentent 58 % des recettes totales des organismes dont les recettes s'élèvent à 10 millions de dollars ou plus, mais seulement 12 % des recettes totales des organismes qui enregistrent des recettes inférieures à 30 000 \$. En examinant le tableau de droite, on peut remarquer que la même tendance s'applique en ce qui touche le financement fédéral. Les organismes dont les recettes annuelles se situent entre 500 000 \$ et 1 million de dollars reçoivent

Pourcentage des recettes provenant du gouvernement fédéral, selon la taille			
	% provenant de S et C	% provenant de paiements pour les biens et les services	% total versé par le gouvernement fédéral
10 M\$ ou plus	6	1	7
1 M\$ à 9,99 M\$	5	2	7
500 K\$ à 999 K\$	6	4	10
250 K\$ à 499 K\$	5	2	7
100 K\$ à 249 K\$	4	1	5
30 K\$ à 99 K\$	2	1	3
Moins de 30 K\$	2	0	2

Pourcentage des recettes provenant du gouvernement fédéral, par sous-secteur (2003)			
Sous-secteur	% provenant de S et C	% provenant de paiements pour les biens et les services	% total versé par le gouvernement fédéral
Organismes internationaux	32	6	38
Droit, défense des droits et politique	12	16	28
Fondations, financement et promotion	19	0	19
Éducation et recherche	17	1	18
Développement et logement	7	4	11
Environnement	5	4	9
Arts et culture	7	1	8
Santé	6	2	8
Universités et collèges	7	1	8
Services sociaux	3	2	5
Sports et loisirs	2	1	3
Affaires, associations professionnelles et syndicats	2	1	3
Religion	0	0	0
Hôpitaux	0	0	0
Autres	2	9	11

⁴⁸ *Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, 2003, page 23.

DOCUMENT DE TRAVAIL

proportionnellement deux fois plus de fonds du gouvernement fédéral que les organismes dont les recettes se situent entre 100 000 \$ et 250 000 \$. En général, plus les recettes d'un organisme sont restreintes, plus celui-ci est susceptible de dépendre en bonne partie de sources de financement non gouvernementales comme les cotisations des membres, les legs et les dons⁴⁹.

En ce qui concerne les politiques fédérales touchant tous les organismes du secteur, il est clair que le statut d'organisme de bienfaisance et les exemptions fiscales et crédits d'impôt pour les dons qui s'y rattachent confère un avantage sur le plan du financement. Les organismes de bienfaisance enregistrés représentent 56 % des organismes, mais enregistrent 63 % des recettes du secteur. Ils ont tendance à ne toucher des recettes totales moyennes plus élevées que celles des autres organismes sans but lucratif qui ne sont pas enregistrés en tant qu'organismes de bienfaisance⁵⁰.

Cependant, en ce qui concerne les organismes financés directement par le gouvernement du Canada, les catégories d'organismes dont la part la plus élevée des recettes provient de sources fédérales sont les sous-secteurs Organismes internationaux, Droit, défense des droits et politique, Fondations, financement et promotion, Éducation et recherche et Développement et logement. Ensemble, les organismes qui composent ces sous-secteurs tirent plus de 10 % de leurs recettes des fonds alloués par le gouvernement fédéral. Dans tous ces sous-secteurs à l'exception d'un seul, les fonds fédéraux sont majoritairement versés sous forme de subventions et de contributions.

En général, les plus petits organismes (ceux qui enregistrent des recettes inférieures à 100 000 \$) sont plus nombreux; moins susceptibles de dépendre des fonds gouvernementaux; plus susceptibles de dépendre des cotisations des membres et des dons; et plus susceptibles d'appartenir aux sous-secteurs Sports et loisirs et Religion. À l'opposé, les grands organismes sont moins nombreux, mais enregistrent une majorité écrasante des recettes globales du secteur. À l'exception notable des organismes du sous-secteur Affaires, associations professionnelles et syndicats, qui comptent principalement sur les droits d'adhésion et les cotisations syndicales, les grands organismes se concentrent dans le sous-secteur des organisations non gouvernementales quasi-autonomes et le sous-secteur Organismes internationaux, le premier dépendant en bonne partie de fonds gouvernementaux versés presque entièrement par les gouvernements provinciaux et le second comptant dans une large mesure sur une aide financière versée presque exclusivement par le gouvernement fédéral.

⁴⁹ *Ibid.*, pages 24 et 25.

⁵⁰ *Ibid.*, page 23.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Les organismes les plus susceptibles de signaler des problèmes sont ceux qui enregistrent des recettes annuelles intermédiaires, qui sont présents en grand nombre dans la plupart des collectivités et qui comptent relativement peu sur des fonds gouvernementaux qu'ils touchent sous forme de subventions et de contributions et, dans une moindre mesure, de contrats d'approvisionnement. Les organismes affichant des recettes de 30 000 \$ à 499 999 \$ (soit 46 % de l'ensemble), et plus

particulièrement ceux qui se situent dans la fourchette de revenu la plus élevée de ce groupe, déclarent plus souvent que les autres avoir de la difficulté à obtenir des fonds du gouvernement. De nombreux organismes de la catégorie des organismes financés par les gouvernements, les fondations ou les entreprises (laquelle regroupe 48 % des organismes du secteur) déclarent éprouver des « difficultés considérables », et 60 % d'entre eux font état de problèmes incluant la réduction du

financement gouvernemental, la réticence des bailleurs de fonds à soutenir les activités de base comme les programmes de longue durée et les dépenses administratives, ainsi qu'une dépendance excessive à l'égard du financement des projets. Le quart des organismes signalent que les problèmes rencontrés sont graves, et la plupart de ces problèmes semblent associés au financement gouvernemental⁵¹.

Ces organismes « intermédiaires » sont présents dans les sous-secteurs (zone ombrée dans le tableau) qui offrent des services pour le compte du gouvernement fédéral à l'ensemble des collectivités canadiennes. Ces organismes contribuent également au perfectionnement des connaissances et favorisent le renforcement des capacités qui sous-tendent le développement des connaissances en collaborant avec tous les ordres de gouvernement à l'élaboration de politiques et aux missions de vérification. En outre, grâce aux efforts qu'ils déploient au chapitre de l'éducation, de la diffusion et de la défense des droits, ils servent et représentent les intérêts des collectivités auprès des gouvernements et du secteur privé.

Participation au secteur

Les Canadiens participent en grand nombre aux travaux du secteur communautaire sans but lucratif. Selon les plus récentes données (recueillies en 2004), 85 % des Canadiens de 15 ans et

Sous-secteurs incluant la concentration la plus élevée d'organismes qui ont de la difficulté à obtenir des fonds gouvernementaux			
Sous-secteur	Nombre d'organismes	Taille moyenne (selon les recettes annuelles)	% des recettes totales provenant du GDC
Universités et collèges	502	24 647 015 \$	8
Santé	5 324	1 723 082 \$	8
Affaires, associations professionnelles et syndicats	8 483	1 269 601 \$	3
Organismes internationaux	1 022	1 225 492 \$	38
Éducation et recherche	8 284	795 663 \$	18
Services sociaux	19 099	583 599 \$	5
Développement et logement	12 255	540 657 \$	11
Fondations, financement et promotion	15 935	517 916 \$	19
Droit, défense des droits et politique	3 628	386 623 \$	28
Environnement	4 424	255 753 \$	9
Arts et culture	13 770	248 908 \$	8
Sports et loisirs	33 649	180 637 \$	3

⁵¹ *Ibid.*, page 12.

DOCUMENT DE TRAVAIL

plus ont versé au moins une contribution financière directe à un organisme de bienfaisance ou à un organisme sans but lucratif, 66 % ont déjà été membres d'un tel organisme, et 45 % ont déjà fait du bénévolat au sein d'organismes de bienfaisance et d'organismes sans but lucratif. Les Canadiens ont fait 95 millions de dons en argent d'une valeur totale de 8,9 milliards de dollars. À titre individuel, ils ont versé en moyenne 4,3 dons d'une valeur totale de 400 \$. Même ceux qui disposaient de moyens financiers limités (revenu de ménage annuel inférieur à 20 000 \$) ont fait des dons. En effet, 69 % d'entre eux ont donné en moyenne 197 \$. Les dons individuels moyens les plus élevés ont été fait en Alberta (500 \$) et les moins élevés, au Québec (176 \$)⁵².

En ce qui concerne le bénévolat, les Canadiens qui ont œuvré à titre de bénévoles en 2004 (45 % de la population) ont consacré en moyenne 168 heures à ces activités, ce qui représente au total deux milliards d'heures. Le taux de bénévolat le plus élevé a été observé en Saskatchewan (54 %) et le plus bas, au Québec (34 %). En plus des activités de bénévolat officielles (c.-à-d. au sein d'un organisme), 83 % de Canadiens âgés de 15 ans et plus ont déclaré avoir aidé d'autres personnes de façon directe, le plus souvent en participant à des activités d'enseignement, d'encadrement ou de tutorat et en fournissant des soins de santé ou des soins personnels⁵³.

⁵² *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : Points saillants de l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation de 2004*, Statistique Canada et Imagine Canada, juin 2006.

⁵³ *Ibid.*

Annexe C : Options en relation avec les éléments normalisés de la conception des programmes de financement

Éléments normalisés	Continuum des options (Risques faibles à élevés; participation peu élevée à élevée)
Résultats du programme	<input type="checkbox"/> Mesures et résultats fixés par le Ministère; ou <input type="checkbox"/> Résultats généraux fixés par le Ministère et mesures négociées; ou <input type="checkbox"/> Mesures et résultats négociés avec les intervenants
Type de relations	<input type="checkbox"/> Objective; ou <input type="checkbox"/> Fondée sur le renforcement des capacités; ou <input type="checkbox"/> Partenariat
Cadre de gestion des risques	<input type="checkbox"/> Produit à l'extérieur; ou <input type="checkbox"/> Produit à l'interne; ou <input type="checkbox"/> Participation des intervenants à la production
Processus d'appel de propositions	<input type="checkbox"/> Appel d'offres ouvert à tous; ou <input type="checkbox"/> Processus restreint; ou <input type="checkbox"/> Adjudication directe
Délais	<input type="checkbox"/> Délais fixes; ou <input type="checkbox"/> Calendrier souple; ou
Demande/Proposition	<input type="checkbox"/> Formulaire normalisé; ou <input type="checkbox"/> Lettre d'intention; ou <input type="checkbox"/> Proposition détaillée; ou <input type="checkbox"/> Demande négociée
Processus d'évaluation	<input type="checkbox"/> Recommandation du personnel; ou <input type="checkbox"/> Recommandation du personnel pour les avis internes seulement; ou <input type="checkbox"/> Recommandation du personnel pour les avis internes et externes; ou <input type="checkbox"/> Comité d'évaluation/de gestion; ou <input type="checkbox"/> Examen par les pairs
Processus décisionnel	<input type="checkbox"/> Délégué au gestionnaire de projet; ou <input type="checkbox"/> Délégué aux cadres supérieurs; ou <input type="checkbox"/> Délégué au conseil de gestion; ou <input type="checkbox"/> Ministre
Durée du financement	<input type="checkbox"/> Court terme; ou <input type="checkbox"/> Jusqu'à un an; ou <input type="checkbox"/> Pluriannuel jusqu'à concurrence d'une certaine limite
Modalités de paiement	<input type="checkbox"/> Avant l'allocation des dépenses; ou <input type="checkbox"/> Versements réguliers; ou <input type="checkbox"/> Remboursement
Calendrier de paiements	<input type="checkbox"/> Déterminé; possibilité de changements exceptionnels; ou <input type="checkbox"/> Négocié
Entente	<input type="checkbox"/> Entente ministérielle normalisée; ou <input type="checkbox"/> Entente normalisée avec modalités négociées; ou <input type="checkbox"/> Entente personnalisée
Signataires de l'entente	<input type="checkbox"/> Délégués; ou <input type="checkbox"/> Ministère
Relations de surveillance	<input type="checkbox"/> Faible participation; ou <input type="checkbox"/> Participation; ou <input type="checkbox"/> Participation concertée
Plan de surveillance	<input type="checkbox"/> Prévu tous les trois mois; ou <input type="checkbox"/> Prévu tous les six mois; ou <input type="checkbox"/> Prévu tous les 12 mois; ou <input type="checkbox"/> Négocié

DOCUMENT DE TRAVAIL

Éléments normalisés	Continuum des options (Risques faibles à élevés; participation peu élevée à élevée)
Plan de surveillance	<input type="checkbox"/> Postes budgétaires fixes; ou <input type="checkbox"/> Postes budgétaires fixes - % d'écart normalisé ne nécessitant pas d'approbation; ou <input type="checkbox"/> Postes budgétaires fixes incluant des dispositions pour le changement approuvé; ou <input type="checkbox"/> Postes budgétaires flexibles
Communication des extraits/des activités	<input type="checkbox"/> Mesures déterminées par le Ministère; ou <input type="checkbox"/> Mesures négociées
Évaluation	<input type="checkbox"/> Activités du projet par rapport au rendement du projet; ou <input type="checkbox"/> Résultats de projet par rapport aux résultats du programme; ou <input type="checkbox"/> Évaluation du programme par rapport aux résultats sociaux; ou <input type="checkbox"/> Conception des programmes de financement