



Patrimoine  
canadien

Canadian  
Heritage

Canada

**ÉVALUATION DU PROGRAMME D'APPUI  
AUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE  
(volet du Programme de promotion des langues officielles)**

**RAPPORT À L'INTENTION DE  
PATRIMOINE CANADIEN**

**ARC APPLIED RESEARCH CONSULTANTS**

**le 25 juin 2003**

Canada



CHAPITRE	PAGE
RÉSUMÉ .....	I
A.    APERÇU DE L'APPUI ACCORDÉ AUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE .....	I
B.    MÉTHODOLOGIE.....	II
C.    CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION .....	III
D.    RECOMMANDATIONS.....	VIII
I    INTRODUCTION.....	1
A.    APERÇU DU PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE .....	1
B.    MÉCANISME DE FINANCEMENT .....	2
C.    L'ÉVALUATION.....	2
D.    MÉTHODOLOGIE.....	5
E.    CONTEXTE DE L'ÉVALUATION .....	7
II   PERTINENCE DU PROGRAMME .....	8
A.    IMPÉRATIF LÉGISLATIF ET PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	8
B.    PERTINENCE DU PROGRAMME.....	9
C.    ÉVOLUTION DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE DEPUIS CINQ ANS.....	11
III  SUCCÈS DU PROGRAMME .....	17
A.    INTRODUCTION .....	17
B.    PROGRÈS RÉALISÉS DU POINT DE VUE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME .....	17
IV  CONCEPTION, PRESTATION ET RENTABILITÉ DU PROGRAMME.....	24
A.    LES ENTENTES .....	24
B.    LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE.....	36
C.    AUTRES QUESTIONS.....	39
D.    VARIA.....	41
V   RECOMMANDATIONS.....	44



## SOMMAIRE

---

### A. APERÇU DE L'APPUI ACCORDÉ AUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

Aux termes de la partie VII de la *Loi sur les langues officielles* (LLO), le gouvernement fédéral est tenu de prendre des mesures spéciales pour favoriser le développement des communautés anglophones et francophones en situation minoritaire au Canada. À cette fin, le ministère du Patrimoine canadien offre plusieurs activités et programmes, tels que l'Appui aux communautés de langue officielle qui constitue l'un des volets du Programme de promotion des langues officielles. Ce rapport présente l'évaluation du volet « Appui aux communautés de langue officielle ». Le terme « Programme » utilisé tout au long de ce rapport fait référence à ce volet de programme.

Les objectifs<sup>1</sup> du Programme sont les suivants :

- Sensibilisation des institutions canadiennes par des activités de revendication ou de représentation en vue de la reconnaissance législative, politique ou administrative des droits linguistiques des communautés dans divers volets d'activités.
- Développement d'institutions propres aux communautés dispensant des services importants pour leur épanouissement (maintien et consolidation).
- Création, amélioration et prestation de services directs aux communautés dans leur langue dans divers volets d'activités lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles autrement.
- Mobilisation, regroupement, concertation et promotion des communautés en vue de renforcer leur sens d'identité et d'appartenance et leur capacité d'action collective.
- Formation et perfectionnement des bénévoles et des employés des organismes en vue d'enrichir leurs interventions et d'accroître leur capacité de bien desservir la communauté qu'ils représentent.

Le Programme comporte deux composantes : les ententes Canada-communauté et le Fonds de développement stratégique.

---

<sup>1</sup> Source : Document interne, Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles



Quinze ententes sont actuellement en vigueur, soit une avec chaque province et territoire, une avec la *Société nationale de l'Acadie* et une avec les vingt-et-un organismes nationaux francophones. Dans le cadre de ces ententes, les communautés de langue officielle en situation minoritaire établissent leurs propres priorités et jouissent d'une aide financière stable. Toutes les ententes ont été conclues pour une période de cinq ans qui prendra fin le 31 mars 2004. La programmation et les projets de quelque 350 organismes communautaires sont financés chaque année, le total des contributions s'élevant à environ 27,5 millions de dollars. Pour la plupart des organismes, l'aide reçue est modeste. En effet, approximativement 60 % des organismes communautaires reçoivent un financement annuel de moins de 25 000 \$ pour des activités de revendication, de sensibilisation, d'éducation et de communication (presse et radio communautaire) ainsi que pour des activités liées à la culture, aux jeunes et aux femmes.

Le Fonds de développement stratégique est essentiellement un fonds discrétionnaire d'une valeur annuelle d'environ cinq millions de dollars permettant au Ministère de financer des projets de grande envergure de même que des projets interrégionaux ou pancanadiens. En 2001-2002, 44 projets ont bénéficié d'une aide financière; les contributions versées ont varié de 9 892 \$ pour un projet de création de site Web à 1 124 500 \$ pour les *Rendez-vous de la Francophonie*.

Chaque communauté traite avec le ministère du Patrimoine canadien par l'entremise d'un organisme (organisme directeur) choisi pour la représenter. Cet organisme met sur pied un comité chargé d'examiner les demandes d'aide financière présentées par les organismes communautaires et de formuler des recommandations de financement. Ce comité regroupe des membres de la communauté de même que des représentants du Ministère.

## **B. MÉTHODOLOGIE**

Cette évaluation repose sur plusieurs sources de données. Tout d'abord, deux sondages ont été réalisés : le premier auprès de 540 organismes communautaires ayant reçu une aide financière dans le cadre du Programme de 1999-2000 à 2002-2003, et le second auprès de 57 coordonnateurs provinciaux et territoriaux des services en français et agents de ministères et organismes fédéraux contribuant à l'essor des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Quelque 90 entretiens avec des informateurs clés des bureaux régionaux et de l'administration centrale de PCH, de représentants des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans chaque province et territoire ainsi que de représentants d'organismes nationaux voués à ces communautés, ont eu lieu. De plus, une table ronde réunissant quelques experts connaissant bien le dossier des communautés minoritaires au pays mais ne faisant pas partie du réseau des organismes minoritaires, a été organisée. Nous avons également passé en revue divers documents pour en extraire de l'information pertinente et la synthétiser.

La méthodologie est toutefois limitée par l'absence de rétroaction des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire, à qui s'adressent les activités et les services mis en œuvre par les organismes financés par le Programme. L'identification de ces



bénéficiaires et l'obtention de leurs points de vue, aux fins de cette évaluation, auraient nécessité des ressources financières beaucoup plus importantes.

## C. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

### 1. Raison d'être et pertinence du Programme

Nos travaux ont révélé que le rôle du gouvernement fédéral en matière d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire demeure important. En vertu de la *Loi sur les langues officielles*, le ministère du Patrimoine canadien, parmi d'autres institutions fédérales, a la responsabilité d'appuyer et de favoriser l'essor des communautés francophones et anglophones en situation minoritaire au Canada. Le Programme d'appui aux communautés de langue officielle constitue l'un des mécanismes d'aide du gouvernement fédéral.

La raison d'être des programmes d'appui aux minorités de langue officielle a été confirmée par le Discours du Trône de 2002, qui précisait que « des villes compétitives et des communautés en santé sont essentielles à notre bien-être individuel et collectif. (Le gouvernement fédéral) appuiera le développement des communautés minoritaires d'expression française et anglaise et rendra plus accessibles les services dans leur langue dans les domaines tels que la santé. » Le Plan d'action pour les langues officielles, déposé en mars 2003, exposait la réponse du gouvernement du Canada à l'égard de cet engagement. Il prévoyait l'affectation échelonnée sur cinq ans de nouvelles ressources totalisant 751,3 millions de dollars, dont 19 millions seraient versés à des initiatives destinées à renforcer la vitalité des communautés de langue officielle en situation minoritaire en appuyant les centres communautaires, les stations de radio communautaire et les émissions culturelles.

La *Loi sur les langues officielles* et le Discours du Trône de 2002 affirment implicitement qu'une infrastructure communautaire solide constitue un facteur clé de l'épanouissement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Bon nombre des représentants communautaires, interrogés dans le cadre de cette évaluation, abondent dans le même sens. Tous les répondants s'entendent pour dire que le Programme a toujours sa place, puisque les communautés de langue officielle demeurent en situation minoritaire, et qu'elles sont souvent petites et vulnérables.

### 2. Succès et impact du Programme

Afin d'évaluer les répercussions d'un programme, ses objectifs et résultats escomptés doivent être clairement définis. Les objectifs du Programme d'appui aux communautés de langue officielle sont généraux, offrant une certaine souplesse pour répondre à des priorités et à des enjeux qui varient d'une communauté à l'autre. Cependant, les résultats du Programme et les indicateurs de performance n'ont pas été clairement définis. Il a donc été difficile d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du Programme ont été réalisés.



Dans l'ensemble, les organismes communautaires sondés et les représentants des communautés et des gouvernements interrogés croient que le Programme a appuyé de nombreux organismes communautaires et que, par conséquent, il s'est avéré une réussite. Voici des extraits de commentaires formulés par des organismes communautaires :

- « Nos institutions et nos organismes communautaires offrent des services et des activités qui contribuent à la vitalité de la communauté. En régions éloignées, ils nous permettent de vivre dans notre propre langue. »
- « Si le Programme n'existait pas, la plupart de nos organismes ne pourraient pas continuer à offrir ou à améliorer leurs services ni à en créer de nouveaux. »
- « C'est grâce à nos institutions que nous arrivons à transmettre notre langue et notre culture à la prochaine génération . »
- « En permettant de préserver et d'améliorer les services communautaires, le Programme incite les membres des communautés linguistiques en situation minoritaire à demeurer dans leur communauté, contribuant à accroître leur sentiment d'appartenance. »
- « Le Programme facilite la mobilisation des gens à l'égard d'enjeux communs. Il accroît la capacité de la communauté et des institutions de travailler ensemble pour favoriser l'essor de la communauté. »
- « Sans l'aide financière du Programme, les organismes ne seraient pas en mesure de maintenir en place leurs programmes de base et certains pourraient cesser d'exister, puisque l'autofinancement à même les cotisations est impossible à réaliser lorsque le nombre de membres est limité. Les fonds versés dans le cadre du Programme garantissent une certaine stabilité au sein des organismes. »

Globalement, 72 % des organismes communautaires sondés croient que le Programme a *contribué directement* à la préservation des institutions existantes (les garderies, les stations de radio communautaire, les centres culturels, les centres et les journaux communautaires ont été les plus souvent mentionnés) et plus de 60 % affirment qu'il a contribué à les *améliorer*. Bon nombre d'entre eux ont indiqué que la survie de la plupart des organismes communautaires est directement attribuable au Programme.

De tous les organismes communautaires sondés, 80 % sont d'avis que le Programme a permis de préserver des services tels que les bibliothèques, les services d'orientation, les programmes pour enfants et les locaux pour des rencontres communautaires. Plus de 60 % ont déclaré que le Programme avait permis d'améliorer les services communautaires (p. ex., les consultations des membres) et plus de 70 % ont affirmé qu'il avait favorisé la création de nouveaux services, comme les services de communications (Internet) et la formation.

L'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer le degré de succès de l'autre



composante du Programme – le Fonds de développement stratégique. La majorité des personnes consultées dans le cadre de nos recherches n'étaient pas familières avec ce Fonds.

On trouve des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans chaque province et territoire. Au Canada, leur population totale s'élève à près de deux millions de personnes (recensement de 2001) et leurs tailles et répartitions géographiques varient. Dans certaines provinces et territoires, on retrouve d'importantes populations assez concentrées alors que dans d'autres, on retrouve des populations moins nombreuses et plutôt dispersées. Malgré l'aide apportée par le Programme, les données du recensement révèlent que la taille des communautés de langue officielle en situation minoritaire dans certaines provinces (p. ex., Terre-Neuve, la Saskatchewan et le Manitoba) diminue. Plusieurs facteurs contribuent à ce phénomène, notamment le mariage entre les membres de différentes familles linguistiques, le vieillissement de la population et l'exode des jeunes qui vont travailler et étudier dans d'autres régions. Il ne faut pas s'attendre à ce qu'un programme comme le Programme d'appui aux communautés de langue officielle redresse cette tendance à la baisse. De plus, les préoccupations de l'heure dans les domaines de la santé et de l'éducation relèvent des gouvernements provinciaux ou territoriaux et non du gouvernement fédéral.

### **3. Conception et prestation du Programme**

#### **Ententes Canada-communauté**

En général, les évaluateurs en sont venus à la conclusion que la formule des ententes Canada-communauté est valable, mais que quelques modifications s'imposaient en vue de répondre à des problèmes de conception fréquemment soulevés :

- 1 Coût-efficacité : Les organismes directeurs, responsables de représenter les communautés de langue officielle en situation minoritaire dans les rapports avec le ministère du Patrimoine canadien, reçoivent de 5 à 10 % de l'enveloppe budgétaire allouée à chaque entente Canada-communauté, soit de 1,5 à 3 millions de dollars chaque année. Les fonds sont octroyés aux organismes directeurs pour tenir des consultations communautaires, formuler des recommandations concernant l'allocation de la balance des fonds, réaliser d'autres activités de mise en oeuvre et évaluer l'entente. Ces organismes doivent également coordonner des programmes et services dans leur région. Toutefois, peu d'indices laissent croire que les organismes exécutent cette dernière fonction. Le taux de satisfaction quant à l'efficacité des organismes directeurs varie mais, dans l'ensemble, le processus de gestion des ententes est perçu comme étant lourd.
- 2 Pertinence des consultations annuelles et participation limitée : En général, la gestion des ententes prévoit la tenue de consultations annuelles sur les priorités, organisées par les organismes directeurs. Dans certaines régions, on se préoccupe du fait que seuls les membres des organismes directeurs y sont convoqués. Il semble que les organismes non membres ne soient invités à prendre part qu'aux consultations qui précèdent la négociation de nouvelles ententes, c'est-à-dire tous



les cinq ans. Cette approche limitant la participation est perçue comme inappropriée. De plus, on s'interroge sur la raison d'être de ces consultations annuelles car le processus est lourd et coûteux et les priorités ne devraient pas, en principe, changer à une telle fréquence.

- 3 Absence de priorités stratégiques et ciblées : Les plans de développement globaux des communautés (dont bon nombre sont joints en annexe aux ententes Canada-communauté) sont vastes. En conséquence, pratiquement tous les projets ou programmes peuvent être jugés admissibles au financement, offrant aux comités responsables de formuler les recommandations de financement, peu d'assises sur lesquelles fonder leurs décisions.
- 4 Prolifération des organismes communautaires recevant une aide financière : Les personnes interrogées, tant au sein des communautés de langue officielle en situation minoritaire qu'au sein des gouvernements, se sont dites inquiètes de la hausse du nombre d'organismes communautaires financés grâce au Programme. À leur avis, cette prolifération est attribuable au fait que les comités chargés de formuler les recommandations de financement sont peu disposés à cesser de financer certains organismes communautaires si ceci risque d'entraîner la fermeture de ces organismes. Ceci ne signifie pas pour autant que la majorité des organismes communautaires ne devraient pas continuer à recevoir de l'aide financière du Programme.
- 5 Manque de transparence des décisions relatives au financement : Dans certaines provinces, la concentration du pouvoir est source de préoccupation. Il est inapproprié que les organismes directeurs qui reçoivent des fonds pour gérer les ententes soient représentés par un ou plusieurs membres de leur organisation au sein des comités qui déterminent l'allocation des fonds. Environ 60 % des organismes communautaires sondés trouvent que le processus d'affectation des fonds est difficile à comprendre et qu'il manque de transparence. Les critères de sélection sont inconnus; il y a conflit d'intérêts et il n'existe aucun processus d'appel.
- 6 Absence de résultats escomptés et d'indicateurs de rendement bien définis : Ce que le Programme cherche à réaliser par rapport à ses objectifs n'est pas clair. Par conséquent, il est difficile de déterminer dans quelle mesure le Programme est une réussite. Ceci s'applique aux deux composantes du Programme.

Les problèmes liés à la prestation du Programme sont les suivants :

- 1 Processus à multiples niveaux d'approbation : Chaque année, les organismes admissibles présentent une demande d'aide financière au ministère du Patrimoine canadien. Si un organisme souhaite obtenir du financement pour sa programmation et du financement de projet, il doit présenter deux demandes distinctes. Les demandes sont tout d'abord examinées par le comité chargé de formuler des



recommandations pour l'allocation des fonds dans chaque province et territoire. Ensuite, chaque comité soumet ses recommandations au Ministère. Des gestionnaires régionaux de PCH passent en revue les recommandations reçues pour s'assurer que les activités proposées répondent aux critères du Programme, et ils les transmettent ensuite à l'administration centrale. Enfin, après avoir fait l'objet d'un examen détaillé à l'administration centrale, les recommandations sont envoyées à la Ministre.

- 2 Durée du processus décisionnel concernant les demandes de financement : Le temps requis pour traiter les demandes de financement suscite des préoccupations générales, au sein des organismes communautaires et du Ministère, puisque les répercussions sur les organismes communautaires sont importantes. En effet, les employés des ces organismes qui ne sont pas rémunérés pendant un certain temps vivent des situations de stress et d'incertitude. Certains organismes sont forcés de réduire leurs services, de mettre à pied du personnel, de retarder la mise en oeuvre de certains projets et de fermer leurs portes temporairement.
- 3 Rôle du personnel de PCH dans le processus décisionnel : Présentement, les recommandations de financement sont formulées par des comités, qui sont invariablement dominés par des membres des communautés. Dans la plupart des régions, le rôle du personnel de Patrimoine canadien se résume plus ou moins à tamponner les recommandations. Le Ministère doit mieux définir son rôle de cogestion.

Plusieurs informateurs clés des communautés et des gouvernements ont proposé divers moyens d'améliorer la prestation du Programme. Certains ont suggéré qu'un seul chèque soit émis au nom de l'organisme directeur de chaque région, qui serait à son tour chargé de tous les aspects de la prestation du Programme, y compris l'affectation de l'aide financière et la reddition de comptes.

La seconde approche proposée serait de confier la responsabilité de gérer le processus de financement et la présentation de rapports sur les résultats à une tierce partie, à l'extérieur du réseau communautaire, comme une Caisse populaire. Le choix de cette tierce partie serait le fruit d'un consensus entre la communauté et le Ministère. Le fondement de cette approche réside dans le fait qu'elle permettrait d'accélérer le processus de financement, et que les organismes communautaires recevraient leur aide financière dans de meilleurs délais.

### **Fonds de développement stratégique**

Le Fonds de développement stratégique se veut un complément au processus d'ententes Canada-communauté. Les projets de grande envergure qui nécessiteraient une large part d'une entente Canada-communauté devraient y être admissibles. Toutefois, il semble qu'un bon nombre de projets financés à même le Fonds auraient pu être financés par le biais des ententes. Cela pourrait être attribuable à la tendance de vouloir maintenir les niveaux de financement antérieurs accordés aux organismes communautaires, à l'absence de critères de financement du Fonds et au manque de souplesse du processus d'affectation des ententes Canada-communauté.



Le processus d'affectation du financement de ce Fonds ne présente aucune structure ni transparence. Le Fonds est perçu comme profitant à un groupe restreint d'organismes.

## D. RECOMMANDATIONS

**Recommandation 1:** Le Ministère devrait faire en sorte que le financement du Programme ne soit versé qu'aux organismes communautaires qui répondent aux priorités et aux besoins explicites de leur communauté et dont les programmes ou services bénéficient manifestement d'un appui général de la part de la communauté.

Réponse de la gestion : Le programme est en accord avec la recommandation. L'appui communautaire et un arrimage avec les priorités communautaires constituent deux considérations importantes de l'appréciation du mérite de la demande de financement. Il est important de noter également que l'analyse des demandes par les agents de Patrimoine canadien se fondera non seulement sur les informations quantitatives mais également sur une évaluation de la dynamique communautaire pour également prendre en compte l'arrimage aux priorités ministérielles ainsi que la capacité du groupe d'atteindre les résultats visés de façon efficace et efficiente.

Le mécanisme des ententes avait pour objectif d'associer la communauté à l'évaluation du mérite et de la représentativité des groupes financés. L'établissement et la revue des plans de développement global visaient à fournir un cadre pour mieux situer, cerner et valider la pertinence des interventions de ces divers groupes.

La grille d'analyse développée par Patrimoine canadien au cours des deux dernières années vise à répondre aux objectifs de cette recommandation et elle continuera d'être raffinée pour s'assurer du mérite, ainsi que du respect des principes de démocratie, de transparence et d'imputabilité des organismes financés.

*Calendrier de mise en oeuvre* : De façon continue à compter du renouvellement des accords de collaboration.

**Recommandation 2:** Le Ministère devrait envisager de verser un financement pluriannuel (programmation seulement) pour la durée de l'entente Canada-communauté aux organismes susceptibles de contribuer significativement aux résultats du Programme.

Réponse de la gestion : Le programme est entièrement en accord avec la recommandation. Depuis 2002-2003, le financement pluriannuel est formellement offert comme choix pour le financement de la programmation des organismes démontrant une capacité reconnue d'atteindre les résultats visés et ayant en place les mécanismes pour assurer l'imputabilité et la reddition de compte requis par le programme. Des mesures doivent cependant être prises pour



permettre la flexibilité d'ajouter ou retrancher des récipiendaires sur la base du rendement et des besoins émergents.

*Calendrier de mise en oeuvre:* En cours

**Recommandation 3:** Le Ministère devrait exprimer clairement ce qu'il entend accomplir par le biais de ce Programme et comment il prévoit mesurer les progrès réalisés. Il faudra travailler de concert avec les communautés minoritaires pour développer des résultats et des indicateurs de performance qui cadrent avec les résultats visés par le Programme. Chaque communauté est unique. Bien qu'on puisse s'attendre à ce que certains indicateurs soient communs à toutes les communautés, d'autres indicateurs pourraient être uniques à certaines communautés, témoignant de réalités géographiques et démographiques différentes. Il faudra mettre en place un processus de collecte de données sur le rendement pour que les renseignements requis soient recueillis systématiquement. La responsabilité de la collecte des données devra être clairement définie. Ces mesures permettront de renforcer les ententes.

Réponse de la gestion : Le programme est entièrement en accord avec l'objectif visé par la recommandation. Créé en appui à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, le programme est un outil d'intervention visant au développement des communautés de langues officielles en situation minoritaire. Ses modalités ont établi des objectifs généraux qui cadraient bien dans un contexte d'intervention de développement social. Le programme a effectué un premier virage en 2001-2002 en intégrant dans ses processus de demande et recommandation de financement une exigence de planification et rapport basée sur des résultats mesurables. De plus, le nouveau cadre de gestion et de responsabilisation devrait permettre un énoncé plus précis des objectifs de programme ainsi que l'identification de résultats plus mesurables.

Afin d'être mieux en mesure d'attribuer d'éventuels changements sociaux, économiques ou démographiques aux investissements du programme, la DGPALO entend développer au cours des 24 prochains mois, en collaboration avec les secteurs académique et communautaire, une gamme d'indicateurs de développement communautaire significatifs, grâce auxquels il devrait être possible d'établir de façon plus précise des états de situation et de mieux mesurer l'impact des investissements de programme sur la réalité communautaire.

*Calendrier de mise en oeuvre:* En cours, et de façon continue par la suite.

**Recommandation 4:** Il est fortement recommandé au ministère du Patrimoine canadien d'améliorer la conception et la prestation du Programme, tout particulièrement en ce qui concerne les éléments suivants :

4.1 Le personnel du Ministère devrait jouer un rôle plus



significatif ou proactif au sein des comités chargés de formuler des recommandations de financement pour que l'affectation des fonds soit plus stratégique. C'est au Ministère que revient la pleine responsabilité de répondre de l'utilisation des fonds du Programme devant le Parlement, et non aux organismes communautaires.

Réponse de la gestion : Le programme est entièrement en accord avec la recommandation. Cette question avait déjà été soulevée lors de la dernière vérification du programme en 2002. Les agents de programme des régions et de l'administration centrale investissent déjà beaucoup de temps et d'énergie à appuyer les groupes dans la préparation de leurs demandes de financement. Les dossiers de travail ne rendent pas adéquatement compte de cette étape préalable au dépôt officiel de la demande de financement par laquelle le programme tente de maximiser l'impact des projets soumis en insistant sur une planification stratégique étoffée de la part des demandeurs.

Dans le cadre du renouvellement des ententes, cette exigence d'imputabilité et d'évaluation autonome constituera une des pierres angulaires de tout nouvel accord de collaboration. Des précisions seront apportées afin de bien définir les rôles et responsabilités de chacun à l'intérieur des ententes.

*Calendrier de mise en oeuvre*: Sera intégré aux nouveaux accords de collaboration

- 4.2 Le Ministère devrait se pencher sur l'optimisation des ressources émanant des activités de gestion des ententes Canada-communauté par les organismes directeurs. Il devrait s'assurer que ces organismes remplissent toutes leurs obligations stipulées dans les ententes, et peut-être prévoir de nouvelles responsabilités lesquelles pourraient être liées à la collecte de données et à la préparation de rapports sur les résultats du Programme. Les organismes directeurs, ou d'autres entités chargées de cette responsabilité, devraient également être tenus de faire part de cette information à Patrimoine canadien, aux organismes communautaires ainsi qu'à l'ensemble des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Une autre possibilité pour le Ministère serait de diminuer les responsabilités des organismes directeurs (p. ex., les consultations annuelles) et libérer ainsi des ressources susceptibles d'être utilisées plus stratégiquement par les organismes communautaires.

Réponse de la gestion : Le programme est entièrement en accord avec l'objectif visé par la recommandation. Dans le cadre des discussions entourant le renouvellement des ententes, le



programme va soulever les constats de l'évaluation avec les organismes porte-parole et déterminer s'il y a lieu de les charger de compiler l'information et faire rapport sur les résultats. Le programme reconnaît que les organismes porte-parole financés ont une capacité et une responsabilité limitée dans la cueillette et l'évaluation des résultats du financement accordé par le programme. De plus, l'absence d'indicateurs fiables de développement communautaire au niveau local nous fait privilégier pour l'instant une cueillette des extrants au niveau régional et une analyse plus globale des résultats au niveau national sous la responsabilité du programme plutôt que sous la responsabilité des groupes bénéficiaires.

*Calendrier de mise en oeuvre:* Sera intégré aux nouveaux accords de collaboration.

- 4.3 Le Ministère devrait se pencher sur l'insatisfaction concernant le temps requis pour traiter les demandes de financement en essayant de trouver des possibilités d'accélérer le processus.

Réponse de la gestion : Le programme est entièrement en accord avec la recommandation. Les délais de traitement des demandes sont imputables aux processus communautaires de recommandation, aux mesures d'analyse des agents de programme ainsi qu'aux mécanismes et processus de traitement et d'approbation à l'administration centrale. Le programme a mis en place en 2001 un groupe de travail impliquant des représentants des services ministériels, du programme et de la communauté afin d'identifier des pistes de solution. Le financement pluriannuel des programmations des groupes performants ainsi que diverses mesures administratives transitoires ont déjà répondu à une bonne part des critiques. Dans le cadre du renouvellement des ententes, la revue du calendrier et des mécanismes de recommandation devraient également contribuer à accélérer le traitement et réduire les délais. La présentation plus stratégique de l'information dans les formulaires de demande qui semble se généraliser contribuera également à réduire le fardeau de préparation pour les groupes d'une part ainsi que les délais d'analyse et de recommandation par les comités conjoints et le ministère d'autre part. Enfin, le ministère a mis sur pied un centre d'expertise sur les subventions et contributions dont l'objectif est d'optimiser les processus administratifs tout en respectant les exigences d'imputabilité et de reddition de compte.

*Calendrier de mise en oeuvre:* En cours, et de façon continue par la suite.

- 4.4 Le Ministère devrait rendre le processus de financement plus transparent pour les deux volets du Programme. Il devrait établir des critères de financement clairs pour ce qui est du Fonds de développement stratégique; ces critères devraient être appliqués avec rigueur. L'argent du Fonds de développement stratégique ne devrait pas être versé à des projets pouvant être financés par le biais des ententes. Le Fonds devrait être un fonds



« stratégique ».

Réponse de la gestion : Le programme reconnaît la nécessité d'une transparence plus grande dans la gestion et la communication sur l'utilisation des ressources du Fonds de développement stratégique. Les objectifs du fonds sont présentés sur le site WEB du programme depuis plusieurs années mais ils n'étaient pas diffusés de façon pro-active. Des mesures seront prises dès la prochaine année financière pour répondre aux divers aspects de la recommandation soit l'établissement et la diffusion d'objectifs précis, de critères de financement clairs ainsi que de rapports sur l'utilisation des fonds.

*Calendrier de mise en oeuvre* : De façon continue à compter du renouvellement des accords de collaboration.



## I INTRODUCTION

---

### A. APERÇU DU PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE

La Direction générale des langues officielles de Patrimoine canadien offre actuellement trois programmes : le Programme des langues officielles dans l'enseignement, le Programme de promotion des langues officielles et le Programme de perfectionnement linguistique. Le Programme d'appui aux communautés de langue officielle fait partie des conditions et modalités du Programme de promotion des langues officielles.

Les objectifs du Programme sont les suivants :

- Sensibilisation des institutions canadiennes par des activités de revendication ou de représentation en vue de la reconnaissance législative, politique ou administrative des droits linguistiques des communautés dans divers volets d'activités.
- Développement d'institutions propres aux communautés dispensant des services importants pour leur épanouissement (maintien et consolidation).
- Création, amélioration et prestation de services directs aux communautés dans leur langue dans divers volets d'activités lorsque ceux-ci ne sont pas disponibles autrement.
- Mobilisation, regroupement, concertation et promotion des communautés en vue de renforcer leur sens de l'identité et de l'appartenance et leur capacité d'action collective.
- Formation et perfectionnement des bénévoles et des employés des organismes en vue d'enrichir leurs interventions et d'accroître leur capacité de bien desservir la communauté qu'ils représentent.

Le Programme comporte deux volets : les ententes Canada-communautés et le Fonds de développement stratégique. Il existe actuellement quinze ententes, une avec chaque province et territoire, une avec la Société nationale de l'Acadie et une avec les organismes nationaux francophones. Les fonds accordés aux organismes communautaires s'élèvent à environ 27,5 millions de dollars par an. De 1999-2000 à 2002-2003, le Programme a permis d'aider plus de 500 organismes à réaliser leurs programmes et/ou leurs projets. Toutes les ententes ont été conclues pour une période de cinq ans qui prendra fin le 31 mars 2004. Les principaux secteurs d'activité sont les suivants : défense des droits, promotion, sensibilisation, culture, jeunesse, femmes, éducation, communications (presse et radio communautaire) et prestation de services.

Le Fonds de développement stratégique est essentiellement un fonds discrétionnaire d'une valeur annuelle d'environ cinq millions de dollars, qui permet au Ministère de financer des



projets de grande envergure ou des projets englobant plusieurs collectivités, ainsi que des projets interrégionaux ou pancanadiens.

## **B. MÉCANISME DE FINANCEMENT**

Aux termes des ententes Canada-communautés, les collectivités établissent leurs propres priorités et jouissent d'un financement stable pour la durée de l'entente (cinq ans en général). Voir l'annexe A pour les renseignements suivants sur chacune des ententes actuelles : enveloppe budgétaire, répartition des fonds entre les programmes et les projets, date de signature des ententes et organismes parties aux ententes.

Pour obtenir des fonds, les organismes communautaires admissibles présentent une demande de financement au ministère du Patrimoine canadien, généralement en décembre de chaque année, pour réaliser les projets ou les programmes qu'ils ont prévus pour le prochain exercice du gouvernement fédéral. Dans chaque province ou territoire, les demandes sont évaluées par un comité (mixte ou de gestion)<sup>2</sup>, composé de membres de la collectivité et de membres du personnel du Ministère et qui prend ses décisions en fonction des priorités de développement de la collectivité, de la capacité des activités proposées à s'intégrer aux objectifs du Programme et de la convenance du montant demandé. Après évaluation, le comité mixte ou de gestion communique en général aux gestionnaires régionaux de Patrimoine canadien des recommandations de financement. Les gestionnaires régionaux examinent les recommandations, puis, une fois convaincus que le tout est conforme aux critères nécessaires, ils les présentent à l'administration centrale et à la ministre pour obtenir l'approbation finale. Cette procédure peut varier légèrement d'une région à l'autre.

La procédure est semblable à l'échelle nationale. Les vingt-deux organismes nationaux francophones qui ont signé l'entente présentent une demande annuelle de financement pour leurs programmes et leurs projets. Il n'y a cependant pas de priorités nationales, de sorte que les décisions budgétaires sont fonction du jugement du Comité de gestion national, composé de représentants du Ministère et d'organismes communautaires.

Il n'existe pas de méthode systématique d'évaluation des demandes de financement adressées au Fonds de développement stratégique, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de mécanisme structuré d'attribution des fonds. Les projets sont évalués par le personnel du Ministère. Ils doivent être conformes aux objectifs du Programme et être considérés comme susceptibles d'avoir des retombées positives sur la collectivité.

## **C. L'ÉVALUATION**

Cette évaluation du Programme d'appui aux communautés de langue officielle porte sur la

---

<sup>2</sup> La procédure peut varier dans certaines régions.



Patrimoine  
canadien

Canadian  
Heritage

Canada

pertinence, le succès, la conception, la prestation et la rentabilité du Programme. Elle répond aux questions suivantes :



<b>PERTINENCE</b>
1. Le Programme a-t-il la même utilité qu'au début? Dans quelle mesure la situation des communautés de langue officielle (CLO) a-t-elle changé depuis quelques années? Comment se compare-t-elle avec celle de la population canadienne en général? Les objectifs du Programme sont-ils toujours valables?
<b>SUCCÈS</b>
2. La plupart des ententes Canada-communautés ont été renouvelées depuis 1999. Comment a-t-on déterminé si les ententes antérieures avaient permis de réaliser les objectifs fixés?
3. Existe-t-il des procédures de consultation permettant de fixer des priorités de développement communautaire pour toutes les ententes? Dans ce cas, comment fonctionnent-elles? Sinon, qu'y a-t-il en lieu et place de ces procédures?
4. Aux termes des ententes, qui est censé représenter la collectivité? Comment la représentation est-elle garantie à l'échelle sectorielle et géographique?
5. Quels progrès la collectivité a-t-elle faits dans l'affirmation de ses droits auprès des institutions canadiennes?
6. Comment peut-on s'assurer que les fonds accordés dans le cadre des ententes Canada-communautés sont bien distribués selon les priorités des CLO?
7. Comment les CLO sont-elles informées de la distribution des fonds (ententes et Fonds de développement stratégique) selon leurs priorités de développement? Le sont-elles? Savent-elles pourquoi des demandes sont rejetées? La procédure d'attribution des fonds est-elle transparente?
8. Quels sont les projets et les initiatives qui ont été financés par le Fonds de développement stratégique depuis les cinq dernières années? Comment ont-ils été sélectionnés? Quelles ont été leurs retombées? Quel rapport avaient-ils avec les priorités de développement communautaire? Dans quelle mesure les décisions sont-elles transparentes? Y a-t-il complémentarité entre les projets financés par le Fonds de développement stratégique et les ententes?
9. Les collectivités ont-elles été en mesure d'offrir de nouveaux services et de maintenir ou d'améliorer des services qu'elles offraient déjà? Ont-elles été en mesure de maintenir ou d'améliorer leurs institutions?
10. Dans quelle mesure les agents de programme, les représentants des CLO et les organismes communautaires sont-ils suffisamment informés des objectifs du Programme d'appui aux communautés de langue officielle? Connaissent-ils les mécanismes instaurés et financés par Patrimoine canadien pour réaliser ces objectifs? Comment en ont-ils été informés?
11. Quelles procédures a-t-on mis en place pour faciliter ou promouvoir des partenariats de réalisation de projets entre des institutions, des collectivités, des régions et des secteurs? Qui en assume l'initiative?
12. Concernant les objectifs de programme, dans quelle mesure les CLO sont-elles satisfaites du développement communautaire? Ont-elles le sentiment que l'on répond à leurs besoins les plus pressants? Que des progrès sont accomplis? Qu'elles sont en mesure de vivre dans leur propre langue dans leur milieu et de participer pleinement à tous les secteurs d'activité de la société canadienne?
<b>CONCEPTION et PRESTATION</b>
13. Le financement accordé dans le cadre du Programme est-il suffisant pour réaliser les objectifs?
14. Comment le portefeuille de chaque entente a-t-il été déterminé? De quels facteurs a-t-on tenu compte dans cette formule? La formule a-t-elle été validée? Par qui?
15. a) Dans sa forme actuelle, le Programme a-t-il des retombées imprévues, positives ou négatives, sur la clientèle visée? b) Le Programme comporte-t-il des lacunes dans sa forme actuelle? Y a-t-il des besoins pressants auxquels le Programme ne permet pas de répondre? Quels sont-ils et pourquoi?
16. Les demandes de financement des organismes communautaires sont-elles traitées dans un délai raisonnable?
17. Les Ententes Canada-communautés sont-elles toujours considérées comme un moyen efficace de mettre le Programme en œuvre? Quels sont leurs principaux avantages et inconvénients? (Ex. : Permettent-elles de tenir compte des nouvelles priorités des collectivités? La structure de fonctionnement et de gestion des ententes est-elle efficace? Les tables de concertation fonctionnent-elles comme elles le devraient?)
18. Les clauses concernant la coordination interministérielle ont-elles donné lieu à une collaboration entre les ministères et organismes fédéraux et les collectivités?
<b>RENTABILITÉ</b>
19. Existe-t-il des moyens plus efficaces de mettre le Programme en œuvre?



## D. MÉTHODOLOGIE

Notre évaluation repose sur plusieurs sources de données, dont des sondages, des entretiens avec des informateurs clés, une analyse des dossiers et une table ronde d'experts.

La méthodologie est toutefois limitée par l'absence de rétroaction des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire, à qui s'adressent les activités et les services mis en œuvre par les organismes financés par le Programme. L'identification de ces bénéficiaires et l'obtention de leurs points de vue, aux fins de cette évaluation, auraient nécessité des ressources financières beaucoup plus importantes. Cela dit, la Direction générale des langues officielles a procédé à une enquête pancanadienne à l'automne 2002. Celle-ci a permis d'interroger un nombre important de membres de communautés de langue officielle en situation minoritaire et de recueillir des données sur toutes sortes de sujets. Les résultats de cette enquête compléteront notre évaluation.

Nous avons eu recours aux méthodes suivantes pour recueillir des données :

### 1. Sondages

#### a) *Sondage auprès des organismes communautaires*

Ce sondage a pris la forme d'un recensement : des questionnaires ont été adressés à tous les organismes communautaires qui ont obtenu des fonds dans le cadre du Programme d'appui aux communautaires de langue officielle depuis 1999-2000.

Nous avons obtenu un taux de réponse de 32 %, soit de 174 des 540 organismes à qui nous avons envoyé des questionnaires. Rappelons que la longueur du questionnaire, l'époque de l'évaluation (été-automne 2002) et le caractère « bénévole » de la majorité des organismes interrogés ont très probablement influencé le taux de réponse. Le taux de réponse était cependant suffisant pour nous révéler l'éventail et les caractéristiques des opinions des organismes en général. Cependant, le nombre limité de réponses de certaines régions et le faible nombre d'organismes dans les régions plus petites contraignent le champ de notre analyse. Le lecteur trouvera à l'annexe B un résumé des réponses que nous avons reçues par région (province/territoire) et le nombre des organismes nationaux qui ont répondu au sondage.

#### b) *Sondage auprès des agents de programme d'autres ministères fédéraux et de gouvernements provinciaux*

Un questionnaire a été adressé aux coordonnateurs provinciaux des services en français, qui forment un réseau appuyé par la Direction générale des langues officielles, et à des agents de programme d'autres ministères et organismes fédéraux dont les organisations contribuent au développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Seize des 57 questionnaires que nous avons envoyés nous ont été renvoyés dûment remplis, ce qui donne un taux de réponse de 28 %. Ces répondants sont ici désignés comme « organismes externes ». Le lecteur en trouvera la liste à l'annexe C.



## **2. Entrevues avec des informateurs clés**

Nous avons interrogé 89 informateurs clés :

- des fonctionnaires du Programme à l'administration centrale (6),
- des fonctionnaires du Programme dans les régions (29),
- des représentants communautaires dans chaque province et territoire (49 personnes représentant 34 organismes),
- des représentants communautaires d'organismes nationaux (la Fédération culturelle canadienne-française, l'Alliance des radios communautaires, la Fédération de la jeunesse canadienne-française, la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, l'Alliance canadienne des responsables et des enseignants et enseignantes en français langue maternelle).

La liste des informateurs se trouve à l'annexe C.

## **3. Examen de documents et de données**

Nous avons analysé des documents et des données :

- les données des recensements de 1991, 1996 et 2001,
- la base de données du SGISC,
- des études et recherches sur la question,
- les Ententes Canada-communautés,
- la jurisprudence des cinq dernières années ayant trait aux collectivités minoritaires,
- les registres d'attribution de fonds des comités mixtes ou de gestion,
- un échantillon des projets financés par le Fonds de développement stratégique.

## **4. Groupe de discussion**

Nous avons constitué un groupe de discussion composé de quatre spécialistes externes, retenus en raison de leur connaissance des collectivités linguistiques minoritaires du Canada (leurs noms sont fournis à l'annexe C).

## **5. Analyse et compilation de l'information**

Nous avons regroupé et analysé les données tirées de toutes ces sources pour répondre aux



questions de l'évaluation et formuler des recommandations (pour plus de renseignements sur les instruments de collecte des données, voir l'annexe D).

## E. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION

Le contexte du Programme d'appui aux communautés de langue officielle a considérablement évolué depuis la signature de la plupart des ententes (1999).

Au sein du gouvernement fédéral, on est de plus en plus sensible aux obligations des ministères et organismes énoncées à l'article 41 de la *Loi sur les langues officielles*. Il s'ensuit que certains organismes communautaires demandent et/ou obtiennent des fonds auprès d'autres organisations fédérales que Patrimoine canadien.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral accorde depuis quelques années une importance croissante à la notion de diligence raisonnable<sup>3</sup> et à celle de gestion axée sur les résultats, ce qui a incité Patrimoine canadien à exiger donc plus d'information étayant la façon dont les fonds sont dépensés par les organismes. Les répercussions s'en font sentir à la fois au Ministère et dans les organismes communautaires.

Enfin, la capacité de gestion de beaucoup de collectivités a évolué. Cela n'est pas surprenant puisque la plupart d'entre elles en sont à la deuxième génération d'ententes et ont réussi à employer la structure des ententes pour développer leur capacité de gestion.

---

<sup>3</sup> La diligence raisonnable vise à garantir que le financement contribuera à réaliser les objectifs prévus et qu'il est justifié par des données valables.



## II PERTINENCE DU PROGRAMME

---

### A. IMPÉRATIF LÉGISLATIF ET PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

C'est en 1969 que le Parlement a adopté la *Loi sur les langues officielles*, laquelle a été modifiée en 1988. Un certain nombre d'institutions fédérales assument une responsabilité particulière à cet égard. Les plus directement concernées sont le ministère de la Justice, le Conseil du Trésor, le Commissariat aux langues officielles, les Affaires intergouvernementales au Conseil privé, la Cour fédérale du Canada et le ministère du Patrimoine canadien.

Le ministère de la Justice est chargé d'appliquer la Partie III de la Loi, qui a trait à l'administration de la justice. Le Secrétariat du Conseil du Trésor est chargé d'appliquer les Parties IV (Communications avec le public et prestation des services), V (Langue de travail), VI (Participation des Canadiens d'expression française et d'expression anglaise) et VIII (Attributions et obligations du Conseil du Trésor en matière de langues officielles). Le Commissariat aux langues officielles, qui rend compte au Parlement, est chargé de veiller au respect de la *Loi sur les langues officielles* et de renseigner les citoyens sur les divers aspects de la Loi, sur son importance pour la société canadienne et sur les services offerts par le commissaire. Son rôle est énoncé dans les Parties IX et X de la *Loi sur les langues officielles*. Le ministre des Affaires intergouvernementales est chargé de coordonner les questions ayant trait aux langues officielles et de formuler un nouveau cadre d'action à l'appui d'une mise en œuvre intégrale de la LLO. La Cour fédérale du Canada offre un recours juridique au public pour le cas où un organisme fédéral ne respecterait pas certains droits ou faillirait à certaines responsabilités, notamment en matière de service au public.

Le ministère du Patrimoine canadien est chargé de superviser l'application des articles 41 et 42 de la Partie VII de la Loi. Aux termes de l'article 41, le gouvernement fédéral s'engage à favoriser la pleine reconnaissance et l'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne et à appuyer et faciliter le développement des collectivités francophones et anglophones minoritaires dans l'ensemble du Canada. Cet engagement ne vise pas seulement à garantir que les collectivités minoritaires ont accès à des services dans leur langue, mais à garantir également que les institutions fédérales participent activement à leur croissance et à leur développement. Aux termes de l'article 42, le ministère doit promouvoir et faciliter une stratégie coordonnée de mise en œuvre de l'engagement formulé à l'article 41 par les institutions fédérales et notamment par les 29 ministères et organismes auxquels est attribué un rôle crucial à l'égard des communautés de langue officielle. Chaque année, Patrimoine canadien rend compte au Parlement des principaux résultats obtenus par les ministères et organismes fédéraux à cet égard.

Le Discours du trône énonce les priorités du gouvernement du Canada, et, en 2002, on pouvait y lire ce qui suit : « Des villes compétitives et des communautés en santé sont essentielles à notre bien-être individuel et collectif (...). Il [le gouvernement fédéral] appuiera le développement des communautés minoritaires d'expression française et anglaise et rendra plus accessibles les services dans leur langue dans les domaines tels que la santé. »



La Direction générale des langues officielles du ministère du Patrimoine canadien offre plusieurs programmes et initiatives à l'appui de l'engagement du gouvernement fédéral énoncé à l'article 41. Le rapport annuel de 2001-2002 sur les langues officielles produit par le Ministère indique que l'on a dépensé environ 227 millions de dollars au cours de l'exercice en question pour aider les collectivités minoritaires à mettre en œuvre les volets du programme :

- Appui aux communautés de langue officielle (33,6 millions).
- Administration de la justice dans les deux langues officielles (0,5 million).
- Initiative -- Jeunesse francophone et l'avenir des communautés (3,5 millions).
- Institut de recherche sur les minorités linguistiques (10 millions).
- Ententes fédérales-provinciales/territoriales en matière d'enseignement dans la langue de la minorité et mesures d'investissement en éducation (158 millions).
- Ententes fédérales-provinciales/territoriales en matière de promotion des langues officielles (services dans la langue de la minorité) (13,6 millions).
- Programme de perfectionnement linguistique (1,8 million).
- Bourses d'été pour Francophones hors Québec (0,5 million).
- Partenariat interministériel avec les communautés de langue officielle (5,3 millions).

Le ministère du Patrimoine canadien est donc un partenaire de premier ordre dans le développement des collectivités minoritaires.

## **B. PERTINENCE DU PROGRAMME**

Les objectifs du Programme d'appui aux communautés de langue officielle sont les suivants :

- Promouvoir la reconnaissance des droits linguistiques.
- Favoriser le développement des institutions communautaires.
- Faciliter la création, l'amélioration et la prestation de services directs.
- Consolider l'identité communautaire, le sentiment d'appartenance et la capacité d'agir collectivement.
- Améliorer la capacité de servir efficacement la collectivité.

Tous les groupes d'informateurs (représentants communautaires régionaux et nationaux, personnel régional et du bureau principal du Ministère) et la grande majorité des organismes qui ont répondu à notre sondage (organismes communautaires et externes) estiment que le Programme reste utile en raison du faible nombre et de la situation précaire des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Quelle que soit leur opinion sur la valeur des objectifs



particuliers du Programme, les informateurs sont convaincus que les fonds accordés par Patrimoine canadien ont été indispensables à la survie de beaucoup d'organismes au cours des cinq dernières années. Sans cette aide, estiment-ils, la collectivité aurait été privée d'un certain nombre de ses porte-parole. Le tableau II-1 fournit des données à cet égard.

**Tableau II-1 Perception de l'utilité du Programme**

<b>Estimez-vous que les objectifs du Programme sont toujours valables?</b>	<b>Objectif 1 – Reconnaissance des droits linguistiques % (nombre)</b>	<b>Objectif 2 – Développement des institutions communautaires % (nombre)</b>	<b>Objectif 3 - Création, amélioration et prestation de services directs % (nombre)</b>	<b>Objectif 4 – Consolidation de l'identité communautaire, du sentiment d'appartenance et de la capacité à agir collectivement % (nombre)</b>	<b>Objectif 5 - Capacité à servir efficacement la collectivité % (nombre)</b>
<b>Oui</b>	97 (165)	92 (156)	86 (146)	94 (159)	90 (153)
<b>Non</b>	1 (1)	2 (4)	4 (7)	2 (4)	6 (10)
<b>Ne sais pas</b>	2 (4)	5 (9)	10 (16)	4 (6)	5 (8)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de répondants pour chaque réponse. Ceux qui n'ont pas répondu à une question sont exclus des pourcentages.

Les chiffres sont arrondis.

Les organismes communautaires sont tout à fait convaincus de l'utilité du Programme. Voici quelques-uns de leurs commentaires :

- « Bien que la loi affirme les droits linguistiques des communautés de langue officielle, la réalité quotidienne est bien différente. La prestation de services est loin d'être systématique, et il y a encore beaucoup de pressions à exercer. »
- « Nos institutions et nos organismes communautaires offrent des services et des activités qui contribuent à la vitalité et à la viabilité de la collectivité. Dans les régions éloignées, elles nous permettent de vivre dans notre propre langue. »
- « Sans le Programme, nos organismes ne seraient généralement pas capable de continuer à offrir des services, pas plus qu'ils ne pourraient les améliorer ou en offrir de nouveaux. Ces services ne seraient offerts qu'en anglais. Et, à long terme, les collectivités linguistiques minoritaires seraient appelées à disparaître. »
- « C'est grâce à nos institutions que nous réussissons à transmettre notre langue et notre culture à la génération suivante. Nous avons nos institutions, mais nous devons veiller à leur survie, et le Programme nous y aide. »
- « En maintenant et en améliorant les services communautaires, le Programme aide les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire à rester dans leur collectivité et contribue au développement d'un plus grand sentiment d'appartenance au sein de la collectivité. »



- « Ce programme facilite la mobilisation de la collectivité autour d'enjeux communs. L'organisation de manifestations de toutes sortes nous permet de traduire notre fierté et notre sentiment d'appartenance. Le Programme accroît la capacité de la collectivité et de ses institutions à collaborer au développement communautaire. »
- « Sans la contribution financière du Programme, les organismes ne seraient pas en mesure de garantir la prestation de leurs programmes de base, et certains pourraient même disparaître puisque l'autofinancement fondé sur la cotisation des membres est impossible en raison du faible nombre de la population. Peu de programmes gouvernementaux permettent de financer des programmes. Le financement de programmes garantit une certaine stabilité aux organismes. »

Cela dit, ces points de vue sont loin de faire l'unanimité, et certains informateurs ont exprimé les réserves suivantes au sujet des objectifs actuels du Programme :

- Ils ne tiennent pas compte de la situation propre à chaque collectivité (démographie, degré de développement, isolement, etc.).
- Ils sont trop généraux et susceptibles d'être interprétés par ceux qui prennent les décisions budgétaires dans la collectivité.
- Ils ne sont pas mesurables, ce qui complique l'évaluation des progrès annuels.
- Ils n'ont pas la même importance pour toutes les collectivités.
- Les secteurs ne se sentent pas tous concernés. Certains représentants communautaires, notamment dans le secteur des arts, s'en tiennent à leur propre système de prestation.
- Ils ne sont peut-être pas le cadre qui convient compte tenu de la nouvelle attitude d'ouverture et de collaboration de la majorité linguistique.

Le groupe d'experts a confirmé que les objectifs étaient généraux, peut-être trop généraux. Ils étaient généralement d'avis que le Ministère devrait énoncer le but qu'il poursuit dans le cadre du Programme.

### **C. ÉVOLUTION DES COMMUNAUTÉS DE LANGUE OFFICIELLE EN SITUATION MINORITAIRE DEPUIS CINQ ANS**

Il existe des communautés de langue officielles en situation minoritaire dans l'ensemble des provinces et territoires. L'importance démographique et la dispersion géographique de ces collectivités varient d'une région à l'autre : certaines d'entre elles sont nombreuses et relativement concentrées dans certaines régions, tandis que d'autres sont peu nombreuses et relativement dispersées dans d'autres régions. Le tableau II-2 illustre la situation de ces collectivités à partir des données des recensements de 1991, 1996, et 2001 : on y trouve le nombre de membres de la communauté de langue officielle en situation minoritaire de chaque province et territoire ainsi que la proportion que représente cette collectivité dans la population



générale de la province ou du territoire et le changement net en pourcentage constaté de 1996 à 2001 et de 1991 à 2001. La langue officielle est considérée comme la première langue officielle parlée.

**Tableau II-2 Populations des communautés de langue officielle en situation minoritaire, 1991 – 2001**

Province/ Territoire	1991	1991 % du total	1996	1996 % du total	2001	2001 % du total	Évolution nette 1996- 2001 (%)	Évolution nette 1991- 2001 (%)
<b>Canada</b>	1 873 095	6,9	1 896 475	6,6	1 906 610	6,4	0,5	0
<b>Alberta</b>	53 280	2,1	52 500	2,0	58 825	2,0	12,0	10,4
<b>Colombie- Britannique</b>	49 545	1,5	56 308	1,5	59 375	1,5	5,4	19,8
<b>Manitoba</b>	47 800	4,4	46 570	4,2	43 385	3,9	-6,8	-9,2
<b>Nouveau- Brunswick</b>	242 630	33,9	241 038	33,0	238 450	33,1	-1,0	-1,7
<b>Terre-Neuve</b>	2 675	0,5	2 270	0,4	2 100	0,4	-7,4	-21,4
<b>T.N.-O.</b>	1 390	2,4	1 380	2,1	1 325	2,5	-3,9	-4,6
<b>Nouvelle-Écosse</b>	35 885	4,0	34 610	3,8	33 770	3,8	-2,4	-5,8
<b>Ontario</b>	509 650	5,1	511 800	4,8	527 710	4,7	3,1	3,5
<b>Î.-P.-É.</b>	5 280	4,1	5 335	4,0	5 275	4,0	-1,1	-0,09
<b>Québec (Anglophones)</b>	904 305	13,3	925 830	13,1	918 955	12,9	-0,7	1,6
<b>Saskatchewan</b>	19 805	2,0	17 720	1,8	16 555	1,7	-6,5	-16,4
<b>Yukon</b>	850	3,1	1 115	3,6	885	3,1	-20,6	4,1

Source : Patrimoine canadien, à partir des données de recensement de Statistique Canada pour 1991, 1996 et 2001.

Remarque : La langue officielle est la première langue officielle parlée.

Nous n'avons pas de données sur le Nunavut.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, le nombre total de locuteurs appartenant à une minorité de langue officielle a augmenté de 1991 à 2001 et de 1996 à 2001. Dans 7 provinces/territoires, le nombre réel de locuteurs appartenant à une minorité de langue officielle a diminué de 1991 à 2001. Les baisses les plus importantes ont été enregistrées à Terre-Neuve (-21,4 %), en Saskatchewan (-16,4 %) et au Manitoba (-9,2 %). Fait notable, les hausses les plus sensibles ont été enregistrées en Colombie-Britannique (19,8 %) et en Alberta (10,4 %). Ces données apportent de l'eau au moulin de ceux qui pensent que certaines communautés de langue officielle sont en train de décliner. Rappelons que l'évaluation des retombées du Programme sur les collectivités doit tenir compte de certains facteurs affectant négativement les chiffres relatifs à la démographie des communautés de langue officielle en situation minoritaire, notamment les mariages mixtes, l'immigration et le déclin économique. À cet égard, il semble que, dans certaines régions, le Programme ne serve qu'à ralentir un processus peut-être inexorable.

Selon les résultats de notre sondage auprès des organismes communautaires, la situation des communautés de langue officielle en situation minoritaire a évolué de façons différentes depuis



cinq ans selon les endroits. Il faut donc interpréter les données avec circonspection en raison du faible taux de réponse de certaines régions et du fait que les réponses traduisent le point de vue des répondants.

Les résultats de nos entrevues avec des représentants communautaires et des membres du personnel de Patrimoine canadien et ceux du sondage auprès des organismes communautaires indiquent que, dans l'ensemble, la situation des communautés de langue officielle en situation minoritaire s'est stabilisée sur le plan démographique et sur le plan de la capacité de ces collectivités à vivre dans leur propre langue.

Les organismes externes auprès desquels nous avons fait enquête estiment que les cinq dernières années ont été très fructueuses, mais qu'il reste encore beaucoup à faire pour réaliser les objectifs du Programme en matière de développement communautaire.

L'enquête sur les attitudes et les perceptions à l'égard des langues officielles du Canada a révélé que les membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire sont assez confiants dans le fait que leur collectivité continuera d'exister. Ils ont beaucoup moins confiance en la capacité de leur collectivité à retenir les jeunes dans la région.

Le tableau II-3 résume les résultats moyens à une série de questions posées dans le cadre du sondage auprès des organismes communautaires. On avait demandé à ces derniers d'évaluer l'évolution de leur collectivité depuis cinq ans sur une échelle de 1 à 5 (1 = « très positive », 5 = « très négative ») en fonction d'un certain nombre d'indicateurs de développement linguistique de la collectivité. Pour chaque province ou territoire, la première ligne indique l'évaluation moyenne de ceux qui ont répondu à la question, et le chiffre entre parenthèses indique le nombre de personnes qui ont répondu à la question.

Dans l'ensemble, les organismes qui ont répondu estiment que les progrès les plus positifs ont été enregistrés sur le plan de l'accès à l'enseignement primaire et secondaire dans leur langue. Beaucoup d'informateurs ont confirmé cette opinion, indiquant que des progrès importants ont été accomplis dans le domaine de l'éducation (la plupart des collectivités francophones ont instauré une commission scolaire de langue française, et la collectivité anglophone du Québec en a déjà une de langue anglaise). Cela dit, l'évaluation est généralement négative concernant la capacité à retenir les jeunes dans la collectivité : là encore, les informateurs ont confirmé ce résultat, attirant l'attention sur l'exode des jeunes de ces collectivités. Malheureusement, notre étude n'a pas permis d'obtenir de renseignements sur ce qui explique le départ des jeunes (ex. : emploi, éducation, etc.). L'accès aux services dans la langue officielle est également jugé inférieur à ce qu'il était cinq ans plus tôt, notamment eu égard aux programmes et services offerts par les gouvernements provinciaux/territoriaux et aux programmes et services de santé et services sociaux. L'accès aux sports et aux loisirs se serait également détérioré depuis cinq ans.

Nous avons posé des questions similaires aux membres des collectivités dans le cadre de l'enquête de 2002 sur les attitudes et les perceptions à l'égard des langues officielles du Canada. Dans l'ensemble, les répondants sont satisfaits des services offerts dans leur langue dans la région. Le degré d'accès global a reçu la meilleure cote dans la région de l'Atlantique et la moins bonne, dans l'Ouest et les Prairies.



**Tableau II-3 Progrès réalisés par les communautés de langue officielles, par région – Évaluation moyenne (nombre)**

<b>Région</b> <b>Évaluation – 1 =</b> <b>« très positif » et</b> <b>5 = « très</b> <b>négatif »</b>	Capacité des membres de la collectivité à vivre dans la langue minoritaire	Accès à l'enseignement primaire et secondaire dans la langue minoritaire	Accès à l'enseignement et à la formation postsecondaires dans la langue minoritaire	Disponibilité et accessibilité de moyens de communication dans la langue minoritaire (radio, télévision, Internet, etc.)	Disponibilité et accessibilité de l'expression culturelle dans la langue minoritaire (musique, cinéma, théâtre)	Disponibilité et accessibilité d'activités sportives et récréatives dans la langue minoritaire	Croissance de votre collectivité linguistique en situation minoritaire	Possibilité d'obtenir des services et des programmes du gouvernement fédéral dans la langue minoritaire	Possibilité d'obtenir des services et des programmes du gouvernement provincial dans la langue minoritaire	Rétention des jeunes dans votre collectivité	Accès à des services de garde et des services sociaux dans la langue minoritaire	Degré de bien-être économique des membres de la collectivité et des entreprises par rapport à ceux de la majorité linguistique	Visibilité à long terme de votre collectivité linguistique
Alberta (21)	2 (21)	2 (20)	3 (21)	3 (21)	3 (21)	4 (21)	3 (21)	3 (21)	4 (21)	3 (18)	4 (21)	3 (20)	2 (20)
Colombie-Britannique (7)	3 (7)	2 (7)	4 (7)	3 (7)	3 (7)	4 (7)	3 (7)	3 (7)	4 (7)	5 (6)	4 (7)	4 (7)	3 (7)
Manitoba (5)	3 (5)	2 (5)	2 (5)	2 (5)	3 (5)	3 (5)	3 (5)	3 (5)	4 (5)	3 (5)	3 (5)	4 (5)	3 (5)
Nouveau-Brunswick (21)	3 (20)	2 (21)	2 (21)	2 (21)	3 (21)	3 (21)	4 (19)	3 (20)	3 (21)	4 (20)	3 (21)	4 (19)	3 (20)
Terre-Neuve et Labrador (1)	3 (1)	3 (1)	4 (1)	3 (1)	4 (1)	4 (1)	4 (1)	3 (1)	5 (1)	4 (1)	5 (1)	4 (1)	3 (1)
Territoires du Nord-Ouest (8)	3 (8)	2 (8)	4 (8)	2 (8)	4 (8)	4 (8)	3 (7)	4 (8)	5 (7)	4 (7)	5 (8)	3 (7)	2 (8)
Nouvelle-Écosse (11)	3 (11)	2 (11)	3 (11)	3 (11)	4 (11)	4 (11)	3 (10)	3 (11)	4 (11)	4 (11)	4 (10)	3 (7)	3 (10)
Ontario (53)	3 (53)	2 (53)	3 (53)	3 (52)	4 (51)	4 (50)	3 (49)	3 (51)	4 (52)	4 (48)	4 (50)	3 (48)	3 (52)
Île-du-Prince-Édouard (5)	2 (5)	2 (4)	3 (5)	3 (5)	3 (4)	4 (5)	3 (5)	2 (5)	3 (5)	3 (5)	4 (5)	3 (5)	2 (5)
Québec (18)	3 (20)	3 (20)	3 (18)	2 (19)	3 (18)	3 (16)	3 (18)	2 (18)	4 (18)	4 (17)	3 (18)	3 (17)	3 (18)
Saskatchewan (14)	2 (14)	2 (13)	4 (14)	3 (14)	3 (14)	4 (14)	4 (13)	3 (14)	4 (14)	4 (14)	4 (14)	4 (14)	3 (12)
Yukon (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	2 (2)	3 (2)	3 (2)	2 (2)	3 (2)	2 (2)	4 (2)	4 (2)	3 (2)	2 (2)
Organismes nationaux (4)	3 (4)	2 (4)	4 (4)	3 (4)	3 (4)	4 (4)	4 (4)	4 (4)	4 (4)	4 (4)	4 (4)	3 (4)	4 (4)
Région non identifiée (1)				3 (1)	4 (1)	5 (1)	3 (1)	4 (1)	5 (1)	4 (1)	5 (1)	3 (1)	
Total	3 (171)	2 (169)	3 (170)	3 (171)	3 (168)	4 (166)	3 (162)	3 (168)	4 (169)	4 (159)	4 (167)	3 (157)	3 (164)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Le nombre de répondants est indiqué entre parenthèses à côté du nom de la province ou du territoire. Lorsque le nombre de répondants est différent pour une question, il est indiqué sous la



Patrimoine  
canadien

Canadian  
Heritage

moyenne.

Canada



Les informateurs représentant les collectivités de langue officielle en situation minoritaire, tout en reconnaissant que la situation de leur collectivité s'est stabilisée, font également remarquer qu'elle lutte contre des tendances inquiétantes et apparemment inexorables. Ces tendances sont les suivantes :

- L'exode rural vers les centres urbains, notamment dans les provinces les plus rurales, comme la Saskatchewan et l'Île-du-Prince-Édouard.
- Le développement d'une culture bilingue qui fait disparaître les « francophones purs ».
- L'émigration des jeunes, qui vont s'installer dans d'autres régions du pays pour trouver du travail ou poursuivre des études.
- Des taux de natalité plus bas qu'autrefois, qui entraînent le vieillissement de la population.
- L'afflux de nouveaux venus (ex. : les Africains en Ontario), qui fragmente la collectivité.
- La décision des parents, notamment en cas de mariage mixte, de faire éduquer leurs enfants dans le système majoritaire, parce qu'ils estiment que leur bien-être économique à long terme en dépend.

Rappelons que certaines de ces tendances, notamment la rétention des jeunes dans les petites collectivités rurales, sont un problème pour toutes les collectivités, pas seulement pour les minorités linguistiques.

Un sondage commandé par Patrimoine canadien en 2002 a révélé que la majorité des membres des minorités (55 % des Francophones et 52 % des Anglophones) estiment que leur capacité à vivre dans leur langue sera à peu près la même dans cinq ans qu'au moment de l'enquête. Fait notable, 31 % des Francophones et 27 % des Anglophones pensent que la situation se sera améliorée. Cela traduit peut-être l'attention que la question des langues officielles a récemment suscitée dans les médias à la suite du plan d'action du gouvernement fédéral pour les langues officielles et le rapport du Conseil du Trésor sur l'emploi des deux langues officielles dans la fonction publique.

Le groupe d'experts partage généralement le sentiment que les collectivités ont progressé à certains égards aux cours des cinq dernières années. Cela dit, le taux d'assimilation parmi les Francophones est une cause de souci. L'assimilation est un problème difficile à régler selon le groupe d'experts, qui ajoutent que l'un des facteurs les plus importants (pour les collectivités de langue française) est la prépondérance des médias de langue anglaise. Les répercussions de l'assimilation sur les collectivités linguistiques minoritaires sont également considérées comme une préoccupation importante par les organismes externes qui nous ont répondu.



### III SUCCÈS DU PROGRAMME

---

#### A. INTRODUCTION

Le Programme d'appui aux communautés de langue officielle finance environ 350 organismes communautaires par an. Les organismes financés sont généralement les mêmes. La majorité d'entre eux sont financés d'année en année et reçoivent un montant analogue pour assumer leurs fonctions de base. Ils peuvent également obtenir des fonds pour mettre en œuvre des projets spéciaux. Au cours d'une même année, ils peuvent obtenir des fonds pour leurs programmes et pour leurs projets. L'appui que Patrimoine canadien offre à la plupart des organismes communautaires est modeste. Comme l'indique le tableau III-1, si l'on se base sur 1999-2000 comme année de référence, environ 60 % des organismes communautaires ont obtenu moins de 25 000 dollars pour financer leurs activités et leurs projets.

Les organismes communautaires sont principalement actifs dans les domaines suivants : défense des droits, animation, promotion, sensibilisation, culture, jeunesse, femmes, éducation, communications (presse et radio communautaire) et prestation de services.

Le tableau III-1 indique la façon dont les fonds du Programme (y compris le Fonds de développement stratégique) ont été distribués en 1999-2000.

**Tableau III-1 Répartition des fonds du Programme, 1999-2000**

Montant versé - Fourchette	Pourcentage de projets financés
0 à 10 000 \$	38,3
10 001 à 20 000 \$	14,9
20 001 à 25 000 \$	5,1
25 001 à 50 000 \$	20,9
50 001 à 100 000 \$	9,8
100 001 \$ ou plus	10,9

#### B. PROGRÈS RÉALISÉS DU POINT DE VUE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les organismes communautaires et les représentants communautaires que nous avons interrogés ont généralement une opinion positive sur les progrès réalisés depuis cinq ans eu égard aux



objectifs du Programme, malgré les difficultés qui demeurent.

Nous avons demandé aux organismes d'évaluer et de commenter la situation depuis cinq ans du point de vue des objectifs du Programme, en employant une échelle de 1 à 5 (1 = « s'est nettement améliorée », 3 = « est à peu près la même » et 5 = « a nettement empiré »). En moyenne, les répondants estiment que la situation s'est légèrement améliorée depuis cinq ans. Le tableau III-2 résume les résultats moyens par région.

**Tableau III-2 Perception de la capacité du Programme à réaliser ses objectifs, par région**

Région	Objectif 1 – Reconnaissance des droits linguistiques Évaluation moyenne sur une échelle de 1 à 5, où 1 = « s’est nettement améliorée » et 5 = « a nettement empiré » (nombre)	Objectif 2 - Développement des institutions communautaires Évaluation moyenne sur une échelle de 1 à 5, où 1 = « s’est nettement amélioré » et 5 = « a nettement empiré » (nombre)	Objectif 3 - Création, amélioration et prestation de services directs Évaluation moyenne sur une échelle de 1 à 5, où 1 = « s’est nettement améliorée » et 5 = « a nettement empiré » (nombre)	Objectif 4 – Consolidation de l’identité communautaire, du sentiment d’appartenance et de la capacité à agir collectivement Évaluation moyenne sur une échelle de 1 à 5, où 1 = « s’est nettement améliorée » et 5 = « a nettement empiré » (nombre)	Objectif 5 – Capacité à servir efficacement la collectivité Évaluation moyenne sur une échelle de 1 à 5, où 1 = « s’est nettement améliorée » et 5 = « a nettement empiré » (nombre)
Alberta	2 (20)	2 (19)	2 (18)	2 (17)	2 (19)
Colombie- Britannique	2 (7)	2 (7)	2 (7)	2 (7)	3 (6)
Manitoba	2 (3)	3 (4)	3 (4)	2 (3)	2 (4)
Nouveau- Brunswick	2 (18)	2 (19)	2 (19)	2 (18)	3 (18)
Terre-Neuve et Labrador	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)	1 (1)
Nouvelle-Écosse	2 (10)	3 (8)	2 (7)	3 (8)	3 (9)
Territoires du Nord-Ouest	2 (7)	2 (7)	3 (7)	2 (7)	3 (7)
Ontario	3 (45)	3 (44)	3 (43)	3 (46)	3 (44)
Île-du-Prince- Édouard	2 (5)	2 (5)	2 (5)	2 (5)	2 (5)
Québec	2 (19)	2 (19)	2 (19)	2 (20)	2 (20)
Saskatchewan	3 (13)	3 (14)	3 (13)	2 (14)	3 (14)
Yukon	3 (2)	3 (2)	2 (2)	3 (2)	2 (2)
Organismes nationaux	3 (4)	3 (4)	3 (4)	3 (4)	4 (4)
Région non identifiée	2  (1)	2  (2)	3  (2)	3  (2)	3  (2)
<b>Total</b>	2 (155)	3 (155)	2 (151)	2 (154)	3 (155)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de répondants. Ceux qui n’ont pas répondu à une question ne sont pas comptés dans le pourcentage. Par conséquent, le pourcentage restant est attribuable aux répondants ayant déclaré « Ne sais pas ». Les chiffres sont arrondis au chiffre entier le plus proche.



Les organismes communautaires ont été invités à citer des exemples précis de progrès qui, selon eux, sont directement attribuables au Programme. Voici quelques-uns des exemples le plus souvent évoqués :

**Reconnaissance des droits linguistiques** : le cas de l'hôpital Montfort en Ontario; la nouvelle loi linguistique au Nouveau-Brunswick; les interventions auprès du CRTC (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes) pour contraindre les câblodistributeurs à prévoir des stations francophones dans leur programme de base pour le Nouveau-Brunswick; la traduction en français des documents officiels provinciaux/territoriaux au Yukon; la prestation de services téléphoniques bilingues par Développement des ressources humaines Canada au Québec; la création du « Secrétariat francophone » en Alberta.

**Développement des institutions communautaires** : l'ouverture d'écoles francophones en Saskatchewan, dans l'Île-du-Prince-Édouard et en Ontario; l'ouverture d'un centre communautaire au Yukon; l'ouverture d'un centre des arts visuels en Alberta; l'ouverture de stations de radio communautaire dans les Territoires du Nord-Ouest, en Saskatchewan et en Ontario; le nouveau collège communautaire francophone du Nouveau-Brunswick; la consolidation des institutions publiques anglophones au Québec par le biais de leur affiliation au réseau des services de santé et services sociaux; le regroupement d'organismes communautaires et culturels sous le même toit à Edmonton.

**Création, amélioration et prestation de services directs** : le guichet unique pour les services d'emploi en Saskatchewan; l'ouverture d'un nouveau centre d'emploi en Ontario; la création de centres de santé régionaux garantissant la prestation de services de santé en français au Nouveau-Brunswick, les nouveaux programmes universitaires et collégiaux offerts au Nouveau-Brunswick.

**Consolidation de l'identité communautaire, du sentiment d'appartenance et de la capacité d'agir collectivement** : l'augmentation du bénévolat et la participation aux activités communautaires parmi les membres de la collectivité en Saskatchewan, en Ontario et au Yukon; le développement d'associations ou de réseaux reliant les organismes pour leur permettre de mieux coordonner leurs activités dans les Territoires du Nord-Ouest.

**Meilleure capacité de servir efficacement la collectivité** : la stabilité accrue des membres et des ressources humaines dans les Territoires du Nord-Ouest et en Ontario; l'amélioration de la gestion des organismes en Ontario.

## 1. L'affirmation des droits

Les représentants communautaires régionaux et nationaux ont été invités à citer des cas où la collectivité linguistique minoritaire qu'ils représentent avait affirmé ses droits linguistiques auprès d'institutions canadiennes. Les exemples le plus fréquemment évoqués avaient trait aux soins de santé, notamment pour les personnes âgées, à l'éducation, à l'immigration et au développement économique. Certains estiment que les méthodes revendicatrices adoptées auparavant n'ont plus la faveur parce que, croient-ils, elles donnent lieu à de l'animosité de la



part de la collectivité majoritaire à l'égard de la collectivité minoritaire. Ces informateurs nous ont fait remarquer que la collaboration donne souvent de meilleurs résultats sur le plan des relations entre la collectivité minoritaire et ceux qui n'y appartiennent pas. Cela dit, les collectivités minoritaires estiment dans certains cas qu'elles n'ont pas d'autre choix que de faire preuve d'intransigeance pour faire reconnaître leurs droits linguistiques : cela se traduit le plus souvent par un recours aux tribunaux.

Deux causes retiennent l'attention, car la portée des décisions auxquelles elles ont donné lieu dépasse largement les circonstances de l'espèce. L'importante décision *R. c. Beaulac* institue « une méthodologie uniforme, dont on avait grand besoin, d'interprétation du droit à l'usage de l'une ou l'autre langue officielle sur le plan général ». Elle est souvent évoquée dans des causes ultérieures sur les droits linguistiques. Par ailleurs, la décision *Arsenault-Cameron c. Île-du-Prince-Édouard* constitue un précédent important, évoqué dans les causes sur les droits à l'éducation dans la langue officielle minoritaire à l'échelle communautaire. Le lecteur trouvera à l'annexe E une brève description de ces deux causes ainsi qu'une liste des autres causes que nous avons examinées dans le cadre de notre étude.

## **2. L'instauration et la préservation de services et d'institutions**

Beaucoup de ceux, parmi nos informateurs, qui représentaient les communautés de langue officielle en situation minoritaire estiment que la création de commissions scolaires dans la langue minoritaire est une retombée positive pour les collectivités, quoiqu'elle ne soit pas directement attribuable au Programme (le ministère du Patrimoine canadien y a peut-être contribué par le biais des programmes d'enseignement dans la langue de la minorité). Selon les représentants communautaires que nous avons interrogés, le Programme aurait contribué au maintien de programmes et de services communautaires actuels, mais pas nécessairement à leur amélioration ou au développement de nouveaux programmes et services. Ces opinions contredisent cependant les résultats du sondage auprès des organismes communautaires. Dans l'ensemble, 62 % des organismes qui ont répondu estiment que le Programme a directement contribué à l'amélioration des institutions communautaires actuelles et 62 %, que le Programme a contribué à l'amélioration des services communautaires. Par ailleurs, 73 % des organismes qui ont répondu estiment que la mise en œuvre de nouveaux services communautaires est directement attribuable au Programme. Le tableau III-3 résume les résultats par région.



**Tableau III-3 Perception des effets du Programme sur les programmes et services offerts dans la collectivité, par région**

Région	Le Programme contribue à la préservation des institutions actuelles (nombre)		Le Programme contribue à l'amélioration des institutions actuelles (nombre)		Le Programme permet de préserver les services actuels (nombre)		Le Programme permet d'améliorer les services actuels (nombre)		Le Programme permet de créer de nouveaux services (nombre)	
	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »
Alberta	76 (16)	4 (1)	81 (17)	5 (1)	72 (13)	6 (1)	69 (13)	11 (2)	84 (16)	5 (1)
Colombie-Britannique	71 (5)		43 (3)	57 (4)	100 (7)		83 (5)	17 (1)	86 (6)	14 (1)
Manitoba	100 (5)		75 (3)	25 (1)	40 (2)	20 (1)	75 (3)	25 (1)	50 (2)	50 (2)
Nouveau-Brunswick	76 (16)		84 (16)		91 (19)		80 (16)		47 (9)	37 (7)
Terre-Neuve et Labrador	100 (1)		100 (1)		100 (1)		100 (1)		100 (1)	
Nouvelle-Écosse	54 (6)	27 (3)	46 (5)	27 (3)	89 (8)	11 (1)	70 (7)		70 (7)	10 (1)
Territoires du Nord-Ouest	88 (7)		100 (8)		100 (8)		88 (7)	13 (1)	75 (6)	25 (2)
Ontario	69 (36)	15 (8)	51 (27)	32 (17)	67 (35)	17 (8)	42 (21)	40 (19)	70 (35)	24 (11)
Île-du-Prince-Édouard	80 (4)		60 (3)		100 (5)		60 (3)	20 (1)	100 (5)	
Québec	58 (11)	26 (5)	55 (11)	25 (5)	86 (18)	5 (1)	76 (16)	5 (1)	86 (18)	10 (2)
Saskatchewan	71 (10)	21 (3)	43 (6)	57 (8)	92 (12)		50 (7)	50 (7)	67 (8)	33 (4)
Yukon	100 (2)		100 (2)		100 (1)		100 (1)		100 (1)	
Organismes nationaux	75 (3)	25 (1)	75 (3)		50 (2)	25 (1)	0	67 (2)	100 (4)	
<b>Total</b>	72 (122)	12 (21)	62 (105)	23 (39)	80 (131)	9 (14)	62 (100)	22 (36)	73 (118)	20 (32)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de répondants. Ceux qui n'ont pas répondu à une question ne sont pas comptés dans les pourcentages. Le pourcentage restant est donc attribuable à ceux qui ont répondu « Ne sais pas ».

Les institutions actuelles dont les répondants estiment le plus souvent qu'elles sont préservées sont les écoles (primaires et secondaires), les services de garde, les stations de radio communautaire, les centres culturels et communautaires et les journaux. Beaucoup font également remarquer que la plupart des organismes communautaires survivent grâce au Programme.

De même, les institutions dont les répondants estiment qu'elles se sont améliorées grâce au Programme sont notamment les centres communautaires, les écoles (primaires et secondaires) et les universités.



Les services dont les répondants estiment qu'ils ont été préservés grâce au Programme sont notamment les bibliothèques (et vidéothèques), les lieux de réunion communautaires, les services d'aiguillage et les activités pour les enfants (activités parascolaires, camps d'été, activités scolaires).

Selon les organismes, les arts et la culture ainsi que les consultations communautaires sont des exemples de services qui se sont améliorés grâce au Programme.

Enfin, le Programme aurait permis de créer de nouvelles activités et de nouveaux services, notamment en matière de connexion Internet, de communications et de formation (personnel et bénévoles).

Lorsque nous leur avons demandé si des besoins communautaires pressants ne trouvaient pas de réponse dans le cadre du Programme, nos informateurs et les organismes communautaires ont indiqué que tout était urgent dans une collectivité linguistique minoritaire. Cela se traduit en grande partie dans le manque de direction que l'on constate dans les priorités de développement des collectivités : en définitive, tout est prioritaire.



## **IV CONCEPTION, PRESTATION ET RENTABILITÉ DU PROGRAMME**

---

### **A. LES ENTENTES**

Dans chaque province et territoire, un organisme est censé représenter la collectivité dans ses rapports avec Patrimoine canadien (l'organisme qui signe l'entente est considéré comme l'organisme de référence). C'est lui qui reçoit une contribution annuelle pour organiser des consultations communautaires, mettre en œuvre les mécanismes de l'entente et procéder à une évaluation. Environ 5 à 10 % de l'enveloppe budgétaire annuelle sert à couvrir ces dépenses. Cela représente 1,5 à 3 millions de dollars par an.

La gestion de l'entente passe généralement par un comité (mixte ou de gestion). La composition du comité varie d'une région à l'autre, mais, dans la plupart des cas, il compte quelques représentants de l'organisme de référence, des représentants du ministère du Patrimoine canadien et des représentants communautaires.

#### **1. La représentation au sein de la collectivité**

Dans la plupart des régions, le comité mixte ou comité de gestion est un produit direct de l'entente. La majorité des membres du comité sont élus par des organismes de la collectivité.

La grande majorité des organismes qui ont répondu au sondage savent qui est leur organisme de référence et comment les membres du Comité sont choisis.

#### **2. La consultation préalable à l'établissement des priorités**

Nos informateurs de toutes les régions affirment qu'il existe une procédure de consultation préalable à l'établissement des priorités de développement communautaire. Ils ont des opinions diverses sur l'efficacité de cette procédure, notamment en raison de la diversité des objectifs communautaires, et sur son efficience.

Les mécanismes régionaux supposent généralement des réunions annuelles organisées par les organismes de référence. Ces derniers ont le plus souvent le sentiment que la procédure est efficace, tandis que d'autres sont moins convaincus, signalant l'hésitation des organismes communautaires à partager tout à fait librement avec les autres et à exprimer des opinions divergentes dans la crainte de voir leur financement réduit. Nous avons effectivement entendu parler et été témoins de conflits entre organismes au sein de beaucoup des provinces et territoires où nous nous sommes rendus. Certains informateurs ne sont guère convaincus qu'il soit jamais possible d'obtenir un consensus réel sur les objectifs, compte tenu des rôles différents qu'assument les diverses collectivités et les divers organismes en question. Par ailleurs, nos répondants se demandent pourquoi seuls les organismes affiliés aux organismes de référence



peuvent participer au processus de consultation. En l'occurrence, les organismes non affiliés n'ont pas participé aux consultations annuelles, alors qu'ils sont généralement inclus dans les consultations plus larges que les collectivités organisent en prévision de la négociation des ententes, c'est-à-dire, habituellement, tous les cinq ans.

Certains de nos informateurs représentant leur collectivité estiment que la procédure est trop astreignante et coûteuse pour être appliquée tous les ans. On pourrait l'espacer, puisque les priorités ne changent guère d'une année à l'autre. Soixante-dix-sept pour cent des organismes qui ont répondu au sondage disent avoir participé à l'élaboration des priorités de leur collectivité. Le tableau IV-1 indique le taux de participation des organismes répondants au processus de consultation de leur collectivité. Remarquons que ces taux varient beaucoup d'une région à l'autre. Cela dépend peut-être du degré d'ouverture du processus en place dans chaque région, mais nous invitons le lecteur à ne pas tirer de conclusions hâtives de ces données en raison du faible nombre de réponses dans beaucoup de régions.

**Tableau IV-1 Participation à l'élaboration des priorités et degré de satisfaction générale à l'égard de la procédure, par région**

Région	Participation – Oui % (nombre)	Participation - Non % (nombre)	Participation – Ne sais pas % (nombre)	Degré de satisfaction générale à l'égard de la procédure (1 = « excellent » et 5 = médiocre) (nombre)
<b>Alberta</b>	84 (16)	16 (3)		4 (17)
<b>Colombie- Britannique</b>	86 (6)		14 (1)	3 (4)
<b>Manitoba</b>	80 (4)	20 (1)		3 (4)
<b>Nouveau- Brunswick</b>	80 (16)	20 (4)		3 (13)
<b>Terre-Neuve et Labrador</b>				
<b>Nouvelle-Écosse</b>	91 (10)	9 (1)		3 (10)
<b>Territoires du Nord-Ouest</b>	100 (8)			1 (7)
<b>Ontario</b>	68 (34)	22 (11)	10 (5)	3 (37)
<b>Île-du-Prince- Édouard</b>	80 (4)	20 (1)		3 (3)
<b>Québec</b>	53 (10)	42 (8)	5 (1)	2 (11)
<b>Saskatchewan</b>	93 (13)		7 (1)	3 (13)
<b>Yukon</b>	100 (1)			2 (1)
<b>Organismes nationaux</b>	75 (3)		25 (1)	4 (4)
<b>Région non identifiée</b>	100 (1)			1 (1)
<b>Total</b>	77 (126)	18 (29)	6 (9)	3 (125)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses représentent le nombre de répondants.

Les chiffres sont arrondis.

Les organismes qui ont participé à l'élaboration des priorités de leur collectivité classent la procédure à 3 sur une échelle de 1 à 5 (1 = « excellent », 5 = « médiocre »), ce qui signifie qu'ils ne sont ni très satisfaits ni complètement mécontents du processus de consultation dans leur collectivité. Les moyennes varient beaucoup d'une région à l'autre. Fait notable, la procédure est considérée comme « excellente » dans le Territoires du Nord-Ouest, au Québec et au Yukon. Mais il n'a guère donné satisfaction en Alberta et parmi les organismes communautaires nationaux.

Les suggestions le plus fréquemment proposées par les organismes communautaires pour



améliorer le processus de consultation sont les suivantes :

- Accroître les ressources financières consacrées au processus de consultation.
- Simplifier le processus ou en diminuer la fréquence.
- Prévoir un processus plus inclusif.

Quel que soit leur point de vue sur l'efficacité du processus de consultation, nos informateurs et les organismes externes sont enclins à penser que les coûts connexes sont élevés et dépassent l'enveloppe budgétaire provinciale/territoriale. Cela est corroboré par les résultats de notre sondage, qui indiquent qu'un supplément de financement pour les consultations serait utile. Les coûts sont particulièrement élevés en termes de temps et d'argent dans les régions où la collectivité linguistique minoritaire est éparpillée sur une vaste superficie (c'est le cas en Alberta, au Québec, en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et dans les Territoires du Nord-Ouest). Nous rappelons que beaucoup d'ententes prévoient des fonds pour les consultations communautaires.

Certains représentants d'organismes nationaux disent se concerter régulièrement avec leurs membres affiliés dans les régions, mais ces consultations ont trait aux priorités de développement ou au plan stratégique des organismes et elles n'ont rien à voir avec l'entente nationale, non plus qu'elles alimentent les tables sectorielles dont chaque organisme national est membre. Selon nos informateurs, les organismes nationaux ne savent pas grand-chose de ce que font les autres, y compris ceux qui appartiennent à la même table sectorielle. Nos informateurs nous ont fait remarquer qu'il manque d'une vision commune parmi les vingt-deux signataires de l'entente nationale eu égard au développement des collectivités linguistiques minoritaires.

La majorité des collectivités qui ont signé des ententes se sont dotées de plans de développement énonçant leurs priorités. Ce n'est pas le cas de trois collectivités : le Québec, la Société nationale de l'Acadie et les organismes nationaux. Les Anglophones du Québec ont cependant énoncé leurs priorités de développement dans l'Entente Canada-Québec et ils sont en train de dresser un plan stratégique.

### **3. Les décisions budgétaires annuelles**

#### *a) Le lien avec les priorités de développement communautaire*

Selon les représentants communautaires et le personnel régional de Patrimoine canadien que nous avons interviewés, il y a un lien entre les décisions budgétaires et les priorités de développement énoncées dans le plan de développement communautaire général. Ils nous ont expliqué que les organismes communautaires sont invités à associer leurs demandes de financement aux priorités de développement communautaire, et le nouveau formulaire indique clairement cette nécessité. Les demandes de financement qui ne font pas ce lien ne sont pas prises en considération.

Selon les renseignements que nous avons recueillis au cours des entrevues et au moyen d'un



examen des registres de distribution des fonds des comités mixtes ou de gestion, il y a tout lieu de croire que tous les objectifs de développement, tels qu'ils sont énoncés dans les plans de développement communautaire généraux, sont devenus des « priorités », ce qui laisse peu de critères pour choisir. Par conséquent, presque tous les programmes et projets sont censés être admissibles au financement puisque les éléments des plans de développement communautaire sont tels qu'ils englobent à peu près tout. Rien ne permet de penser, par exemple, que les fonds sont répartis en proportion de l'importance des priorités ou que cette répartition est fonction d'objectifs de développement déterminants.

Nous avons demandé aux organismes communautaires de nous indiquer, au meilleur de leur connaissance, les priorités de développement de leur collectivité. La plupart d'entre eux n'ont pas fait état de priorités de développement : beaucoup ont parlé de ce qui semble être des priorités de leur organisme ou de leur secteur d'activité. Peut-être les organismes n'ont-ils pas une idée aussi claire qu'il le faudrait des priorités communautaires ou sectorielles. Il y a contradiction entre cette lacune et la grande proportion d'organismes communautaires qui disent participer à l'examen ou à l'élaboration des priorités de développement de leur collectivité. Cela dit, il se peut que ceux qui ont répondu au sondage pour le compte de leur organisme ne soient pas les mêmes que ceux qui élaborent les demandes de financement de leur organisme.

Nous avons demandé aux organismes communautaires s'ils estiment que les fonds accordés dans le cadre de l'entente ont été répartis en fonction des priorités de développement de la collectivité : 46 % d'entre eux ont répondu par l'affirmative. Rappelons cependant que, là encore, la plupart des organismes qui nous ont répondu n'ont pas été en mesure de citer les priorités de développement de leur collectivité.

#### *b) Le processus décisionnel*

Dans la plupart des régions, nos informateurs se disent soucieux du fait que c'est la collectivité qui décide de la répartition des fonds, le personnel de Patrimoine canadien entérinant plus ou moins les recommandations du comité conjoint ou de gestion, lequel est invariablement dominé par des membres de la collectivité.

La procédure de répartition des fonds fait l'objet d'une cogestion. Selon certains membres du personnel régional, il y aurait lieu de redéfinir ce qu'on entend par cogestion en termes de rôles et de responsabilités, puisque le ministère du Patrimoine canadien doit intégralement rendre compte de l'utilisation des deniers publics au Parlement.

Les représentants du Ministère et des organismes communautaires s'inquiètent de la concentration de pouvoir conféré à un même organisme dans certaines collectivités. Cela donne parfois lieu à de la rancune, de la coercition et du copinage. Dans la plupart des collectivités, l'organisme représentatif reçoit les fonds destinés à la gestion de l'entente et compte au moins un membre au comité mixte ou de gestion lorsque les recommandations relatives au financement sont formulées.

Beaucoup de nos informateurs, souvent parmi les organismes communautaires eux-mêmes, souhaitent que l'on instaure une procédure de sélection plus transparente et moins susceptible de donner lieu à des accusations de conflit d'intérêts. Certains de nos informateurs estiment que les



représentants communautaires membres des comités mixtes ou de gestion manquent de connaissances en analyse financière et en développement communautaire. Certains souhaitent que le ministère du Patrimoine canadien assume de nouveau la responsabilité de prendre les décisions budgétaires, tandis que d'autres sont tout à fait opposés à cette solution et préfèrent le statu quo. D'autres encore estiment que ces décisions devraient être prises par une tierce partie convenue avec la collectivité. La collectivité lui ferait part de ses priorités de développement, et c'est la tierce partie qui serait chargée de recommander le financement au Ministère.

À l'échelle nationale, l'entente est considérée comme la cause des tensions internes entre les vingt-deux organismes, qui ont tendance à considérer la procédure de financement comme un jeu à somme nulle où les acquis des uns sont les pertes des autres (en termes de financement).

### *c) La justification des décisions budgétaires*

Les représentants communautaires et le personnel régional estiment que, dans certains cas, les décisions et les recommandations budgétaires visent à garantir la survie de certains organismes communautaires, quand bien même ceux-ci ne contribuent pas particulièrement au développement communautaire. Cela concerne généralement de petits organismes aux besoins financiers limités. La raison en est souvent le sentiment de culpabilité du comité, qui, en prenant certaines décisions budgétaires, serait directement responsable de la disparition d'un organisme communautaire. Cela transpire également dans les procès-verbaux des réunions de ces comités. Il est généralement facile de justifier ces décisions, puisque, comme nous l'avons vu, les priorités de développement communautaire et les objectifs du Programme sont suffisamment larges pour englober à peu près tous les organismes. La pérennité des organismes communautaires n'est cependant pas l'un des objectifs du Programme.

Les difficultés internes des collectivités sont souvent imputées aux ententes et à leur structure. Peu de collectivités sont disposées à assumer la responsabilité de ces difficultés. Il est difficile pour les organismes, dont la direction est convaincue que son organisation fait sa part, de tenir compte des objectifs plus vastes du développement communautaire et d'admettre que, peut-être, ils n'y contribuent pas vraiment directement. La pérennité des organismes communautaires prend souvent le pas sur le développement communautaire.

Les répondants des organismes externes font écho à ce point de vue en faisant remarquer que, dans certaines collectivités, le Programme a parfois provoqué une prolifération d'organismes. De nouveaux organismes émergent et reçoivent des fonds, et pourtant il est rare que l'on coupe les fonds à des organismes dont le mandat ne contribue plus au développement de la collectivité.

On pourrait convenir que l'existence d'organismes communautaires est indispensable au développement des collectivités. Si cela est vrai, ces organismes doivent pouvoir faire la preuve que la collectivité appuie leurs activités, par exemple en s'y affiliant ou par d'autres moyens.

## **4. Les communications relatives à la répartition des fonds**

Nos entrevues avec les représentants régionaux des collectivités et avec le Ministère indiquent que l'annonce officielle des allocations budgétaires est faite sous la forme d'une lettre de la



ministre adressée à chaque organisme communautaire dont la demande est retenue. Cette lettre informe l'organisme du montant qui lui est accordé mais ne révèle pas les montants accordés à d'autres organismes et n'indique pas pourquoi l'organisme a reçu ou non la totalité du montant demandé. Les organismes dont la demande est refusée sont informés au moyen d'une lettre envoyée par un responsable au sein du ministère (par exemple le Directeur exécutif régional).

Nous avons demandé aux organismes communautaires faisant l'objet de notre sondage s'ils étaient mis au courant de la répartition annuelle des fonds dans le cadre de leur entente Canada-communauté : 56 % ont répondu qu'on les en avait informés, mais la proportion varie considérablement d'une région à l'autre, et, en Ontario, 25 % seulement des organismes déclarent avoir été informés. Lorsque les organismes ont été informés, cela a généralement pris la forme de documents (bulletins, lettres) adressés aux organismes par le comité mixte ou de gestion, d'annonces dans les journaux et de réunions avec les organismes communautaires, notamment à l'occasion d'assemblées générales annuelles.

On constate le même genre de variations dans la proportion d'organismes qui disent avoir reçu de l'information sur les raisons des décisions budgétaires. C'est plus particulièrement important pour les organismes dont la demande de financement a été rejetée, puisque cela leur permet de savoir pourquoi et d'en tenir compte lorsqu'ils présenteront d'autres demandes dans le cadre de leur entente. Dans l'ensemble, 50 % des organismes répondants ont obtenu de l'information sur les raisons des décisions budgétaires.

Moins de la moitié (40 %) des organismes répondants estiment que la procédure de répartition des fonds est transparente et facile à comprendre. Beaucoup ne sont pas au courant des critères employés et estiment qu'il y a des conflits d'intérêts au comité mixte ou de gestion sans qu'il existe par ailleurs de procédure d'appel. Le tableau IV-2 résume les résultats des questions du sondage ayant trait à la procédure de financement.



**Tableau IV-2 Perceptions concernant la procédure de  
financement, par région**

Région	Organismes informés de la répartition annuelle du financement (nombre)		Organismes informés des motifs de décision en matière de financement (nombre)		Procédure d'attribution facile à comprendre (nombre)	
	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »
Alberta	61 (11)	28 (5)	38 (6)	56 (9)	42 (8)	58 (11)
Colombie-Britannique	100 (7)		86 (6)	14 (1)	33 (2)	67 (4)
Manitoba	60 (3)	40 (2)	80 (4)	20 (1)	40 (2)	60 (3)
Nouveau-Brunswick	80 (16)	20 (4)	65 (13)	20 (4)	63 (12)	37 (7)
Terre-Neuve et Labrador						
Nouvelle-Écosse	27 (3)	55 (6)	78 (7)	11 (1)	50 (5)	50 (5)
Territoires du Nord-Ouest	88 (7)	13 (1)	40 (2)	40 (2)	50 (4)	50 (4)
Ontario	25 (12)	57 (28)	40 (18)	47 (21)	27 (11)	71 (29)
Île-du-Prince-Édouard	401 (2)	40 (2)	40 (2)	40 (2)	60 (3)	20 (1)
Québec	70 (14)	20 (4)	56 (10)	33 (6)	29 (5)	71 (12)
Saskatchewan	86 (12)	7 (1)	43 (6)	43 (6)	46 (6)	54 (7)
Yukon	100 (1)		100 (1)		100 (1)	
Organismes nationaux	50 (2)	50 (2)	0	75 (3)	25 (1)	75 (3)
Région non identifiée				100 (1)		100 (1)
<b>Total</b>	56 (90)	34 (55)	50 (75)	38 (57)	40 (60)	58 (87)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres renvoient au nombre de répondants ayant répondu « oui » ou « non » aux questions ci-dessus. Ceux qui n'ont pas répondu à la question ne sont pas comptés dans les pourcentages. Les pourcentages restants peuvent donc être attribués à ceux qui ont répondu « Ne sais pas ». Les chiffres sont arrondis.

Pour consolider le processus redditionnel, beaucoup de régions conservent désormais des procès-verbaux des réunions du comité mixte ou de gestion de façon plus systématique qu'auparavant. On espère ainsi rendre les décisions budgétaires plus transparentes, mais les régions ne savent pas toutes clairement que le Ministère peut communiquer les procès-verbaux aux organismes.



## 5. La collaboration entre organismes

L'entente elle-même vise généralement à promouvoir ou à faciliter les projets multiorganisationnels en tenant compte de ce facteur dans l'évaluation des demandes de financement et en informant les organismes de ce critère. Il y a parfois des projets communs, mais ils semblent se heurter à des obstacles substantiels, notamment la divergence des mandats des organismes et des collectivités. La complexité de la procédure d'approbation prévue dans l'entente et le recours à des enveloppes budgétaires et des processus décisionnels à l'échelle de la province entravent encore plus la réalisation de projets interrégionaux dans la plupart des régions du pays.

Les ententes des provinces et territoires de l'Ouest et du Nord supposent que 1 % de l'enveloppe budgétaire de chacune de ces régions soit consacré à des projets interprovinciaux ou interterritoriaux. Cela représente environ 107 000 dollars par an, qui sont répartis entre la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Yukon, la Saskatchewan et le Manitoba. Certains de nos informateurs sont mécontents d'être contraints d'employer une partie de l'enveloppe budgétaire de leur région à cette fin.

En dehors de la clause de 1 % applicable à un petit nombre de provinces et territoires, il n'existe pas de procédure claire prévoyant la promotion de la collaboration entre les organismes. Beaucoup de nos informateurs estiment qu'il devrait incomber à l'organisme de référence de chaque région de promouvoir cette collaboration. À l'échelle nationale, les répondants ont le sentiment qu'il n'y a aucune collaboration entre les organismes, sauf entre les membres du secteur des arts et de la culture, qui, de toutes façons, collaborent indépendamment de l'entente.

Les organismes communautaires ont été invités à préciser s'ils ont des relations de partenariat avec d'autres organismes de leur collectivité ou avec des organismes d'autres provinces et territoires. La notion de « partenariat » n'a pas été définie. Parmi les organismes qui ont répondu, 98 % avaient des rapports de partenariat avec d'autres organismes de leur propre collectivité et 65 %, avec des organismes d'autres provinces et territoires. Ceux qui ont conclu des partenariats au sein de la collectivité sont généralement en relation avec des organismes extérieurs à leur principal secteur d'activité. Ceux qui ont conclu des partenariats dans d'autres provinces et territoires sont généralement en relation avec des organismes du même secteur. Par exemple, les organismes éducatifs ont généralement tendance à s'associer à d'autres organismes du même genre à l'extérieur de leur collectivité. Dans l'ensemble, les organismes communautaires estiment que leurs programmes et leurs services complètent bien ceux d'autres organismes de leur collectivité.

Nous avons demandé aux organismes communautaires de nous dire si l'entente facilitait ou améliorerait le partenariat entre le ministère du Patrimoine canadien et leur collectivité. Cinquante-et-un pour cent des répondants estiment que c'est le cas. Un certain nombre d'entre eux ajoutent que leurs relations avec le personnel régional sont excellentes. Dans presque toutes les régions, les membres du personnel du Programme appartiennent à la collectivité linguistique minoritaire et ils y sont souvent actifs. Cela favorise le plus souvent un sentiment de confiance et de bonnes relations de travail entre Patrimoine canadien et la collectivité linguistique minoritaire. Les résultats du sondage sont résumés au tableau IV-3.



Tableau IV-3 Coopération entre les organismes, par région

Région	Organismes collaborant avec d'autres organismes dans votre collectivité (nombre)		Organismes collaborant avec des organismes d'autres provinces ou territoires (nombre)		Entente facilitant un meilleur partenariat entre Patrimoine canadien et votre collectivité (nombre)	
	% « oui »	% « non »	% « oui »	% « non »	% « non »	% « non »
Alberta	100 (21)		75 (15)	25 (5)	78 (14)	11 (2)
Colombie-Britannique	100 (7)		57 (4)	43 (3)	57 (4)	14 (1)
Manitoba	100 (5)		100 (4)		40 (2)	20 (1)
Nouveau-Brunswick	91 (19)	10 (2)	84 (16)	16 (3)	90 (18)	5 (1)
Terre-Neuve et Labrador	100 (1)		100 (1)			
Nouvelle-Écosse	100 (11)		73 (8)	27 (3)	40 (4)	10 (1)
Territoires du Nord-Ouest	100 (8)		88 (7)	13 (1)	71 (5)	14 (1)
Ontario	98 (48)	2 (1)	47 (24)	51 (26)	26 (12)	50 (23)
Île-du-Prince-Édouard	100 (5)		100 (4)		20 (1)	
Québec	95 (19)	5 (1)	58 (11)	37 (7)	88 (15)	6 (1)
Saskatchewan	100 (14)		43 (6)	57 (8)	21 (3)	50 (7)
Yukon	100 (2)		100 (2)		1000 (1)	
Organismes nationaux	100 (4)		1000 (3)		0	75 (3)
Région non identifiée			100.0 (1)			
<b>Total</b>	98 (164)	2 (4)	65 (106)	34 (56)	51 (79)	27 (41)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre des répondants ayant déclaré « oui » ou « non ». Ceux qui ont répondu « Ne sais pas » ou qui n'ont pas répondu à la question ne sont pas comptés dans les totaux.

## 6. La collaboration interministérielle

Nos informateurs et les organismes externes que nous avons interrogés ne sont généralement pas satisfaits de l'élément collaboration interministérielle des ententes. Beaucoup d'entre eux estiment que c'est un échec ou que cela n'est pas allé aussi loin qu'il aurait fallu et ils font remarquer que rien ne contraint les autres ministères et organismes à participer. Le personnel du Ministère encourage activement les organismes à demander des fonds à d'autres ministères fédéraux, notamment pour des projets directement liés à des programmes et politiques de ministères comme Santé Canada et Justice Canada. Les organismes communautaires de certaines régions semblent réussir mieux que d'autres à créer des relations avec des sources de



financement fédérales, provinciales et municipales : voir le tableau IV-4.

Nos informateurs sont généralement unanimes pour dire qu'il serait bon que d'autres ministères et organismes fédéraux participent à la prochaine négociation d'ententes, mais beaucoup d'entre eux estiment que cela supposerait que ces ministères et organismes proposent des modes de financement ou d'autres formes d'aide, et ils n'y croient pas vraiment. Certains de nos informateurs rappellent que, à l'heure actuelle, les collectivités et les ministères fédéraux ne sont pas encore tous prêts à cette éventualité.

En général, les organismes que nous avons interrogés estiment que les fonds que leur a accordés Patrimoine canadien ne leur ont pas permis de créer de relations avec d'autres ministères et organismes fédéraux. Ce sentiment est partagé par toutes les régions. Les organismes qui nous ont répondu ajoutent souvent que peu de ministères fédéraux s'intéressent aux collectivités de langue officielle en situation minoritaire et qu'il est difficile d'obtenir leur participation à la vie de leur collectivité. D'autres ont essayé, en vain jusqu'ici, de créer des liens avec d'autres ministères, mais ils estiment, malgré cet échec, que cela vaut la peine de continuer à essayer.

Nous avons demandé aux organismes communautaires de nous fournir une ventilation de leurs sources de financement. Les résultats que nous avons obtenus à cet égard ne sont pas sûrs dans la mesure où les renseignements n'ont pu être confirmés. En moyenne, le Programme d'appui au CLO fournit 56 % de leur budget, tandis que d'autres ministères et organismes comptent pour 21 % et les sources non fédérales, pour 35 %. Cela indique que, dans l'ensemble, le Programme est la principale source de financement de la plupart des organismes répondants. Les sources non fédérales sont plus importantes que les autres ministères et organismes pour la plupart des organismes. Le tableau IV-4 résume les résultats obtenus à cette question.



**Tableau IV-4 Sources de financement et diversification**

Région	Proportion du budget de l'organisme tirée du Programme d'appui aux langues officielles % moyen (nombre)	Proportion du budget de l'organisme tirée d'autres sources que le gouvernement fédéral % moyen (nombre)
Alberta	55 (10)	36 (7)
Colombie-Britannique	57 (3)	37 (3)
Manitoba	38 (2)	46 (2)
Nouveau-Brunswick	60 (100)	30 (6)
Terre-Neuve et Labrador		
Territoires du Nord-Ouest	64 (6)	51 (4)
Nouvelle-Écosse	73 (5)	31 (34)
Ontario	40 (28)	44 (22)
Île-du-Prince-Édouard	96 (3)	11 (1)
Québec	63 (14)	29 (11)
Saskatchewan	71 (12)	23 (9)
Yukon	34 (2)	24 (2)
Organismes nationaux		
Région non identifiée		
<b>Total</b>	56 (95)	35 (70)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Remarque : Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de réponses à partir duquel la moyenne est calculée.

Le budget de la plupart des organismes est stable. Quelques-uns d'entre eux nous ont dit que les fonds accordés par le ministère du Patrimoine canadien ont peu à peu diminué, mais que cela n'est pas nécessairement attribuable à l'augmentation des fonds obtenus auprès d'autres sources.

## 7. Le mécanisme des ententes est-elle valable?

Malgré les critiques formulées par ailleurs à l'égard du mécanisme des ententes, nos informateurs parmi le personnel du Ministère et les représentants communautaires semblent estimer qu'on devrait le conserver puisqu'il a donné lieu aux retombées suivantes :

- Stabilité du financement : les groupes et les organismes connaissent le budget sur lequel ils



peuvent compter pour la période de l'entente.

- Les collectivités prennent elles-mêmes leur développement en charge.
- Les organismes communautaires sont contraints de collaborer.

Mais il y a l'envers de la médaille :

- Les ententes ont donné lieu à des conflits internes au sein des collectivités parce que les organismes communautaires s'affrontent dans le cadre d'une même enveloppe budgétaire, de sorte que les acquis des uns sont les pertes des autres. Il se peut ainsi que de petits organismes ou de nouveaux organismes qui n'ont jamais obtenu de fonds ne soient pas pris en considération, notamment dans le cadre du Programme.
- Les ententes ont donné lieu, parmi les organismes communautaires, à une dépendance ou à un sentiment de droit acquis à l'égard du financement offert par le Programme.
- La procédure de gestion est fastidieuse.

## **8. Autres modes de prestation du Programme**

Un certain nombre de nos informateurs clés, dans les collectivités et au Ministère, proposent d'autres modes de prestation du Programme qu'ils estiment plus efficaces. Certains suggèrent de remettre un seul chèque à l'organisme de référence de chaque région. Cet organisme serait chargé de tous les aspects de la prestation du Programme, notamment de répartir les fonds et d'en rendre compte.

On propose également de confier à une tierce partie, extérieure au réseau communautaire, par exemple à une caisse populaire, le soin de gérer la procédure de financement et rendre compte des résultats. La collectivité et le Ministère décideraient ensemble de la détermination de ce tiers. Cette solution permettrait d'accélérer la procédure de financement et de remettre plus rapidement les fonds dont ils ont besoin aux organismes communautaires.

## **B. LE FONDS DE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE**

Nos chercheurs disposaient de données sur le Fonds pour les exercices 1999-2000 à 2002-2003. Selon le personnel du Programme, les données antérieures à 2001-2002 ne sont pas sûres en raison de problèmes de codage. Toute notre analyse a donc trait uniquement aux exercices 2001-2002 et 2002-2003.

### **1. Aperçu**

Le Fonds de développement stratégique permet de financer des organismes ou des projets d'envergure nationale et régionale qui ne seraient peut-être pas admissibles à un financement



dans le cadre d'une entente Canada-communauté ou de répondre à des besoins extérieurs aux ententes. Les projets le plus fréquemment financés par le biais du Fonds ont trait à des événements spéciaux (sportifs, culturels), à l'infrastructure communautaire et à la planification stratégique. En 2001-2002, le Fonds a permis de financer 44 projets, pour un montant de 5,8 millions de dollars. Les projets financés allaient de l'élaboration d'un site web (9 892 dollars) aux Rendez-vous de la Francophonie (1 124 500 dollars). Environ 17 projets avaient trait aux arts et à la culture, 7 à la planification stratégique et 6 à la radio communautaire. Le Fonds a permis de financer des projets dans la région de l'Atlantique, en Ontario, au Québec et au Yukon, ainsi qu'à l'échelle nationale.

Pour l'exercice 2002-2003, 27 projets avaient obtenu un financement dès la fin de septembre 2002. Les montants allaient de 1 114 dollars (étude de faisabilité de l'installation d'un émetteur radio) à 595 000 dollars (Jeux de la Francophonie). Le Fonds a permis de financer des projets dans la région de l'Atlantique, en Ontario, au Québec, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, ainsi qu'à l'échelle nationale.

## **2. Connaît-on l'existence du Fonds?**

Le Fonds de développement stratégique n'est pas très connu. La majorité de nos répondants, dans les régions et dans les organismes nationaux, ne savaient pas grand-chose des projets financés par le biais du Fonds. La raison en est en partie que le nom du Fonds est peu connu, mais, lorsque nous avons parlé d'un « fonds ministériel discrétionnaire », peu d'entre eux ont été capable de citer des projets. Le personnel régional est souvent insuffisamment informé de l'existence du Fonds, de son mode d'accès et des montants qu'il est possible d'obtenir.

Certains employés de l'administration centrale croient que c'est intentionnel et que cela a pour but d'éviter de susciter une trop grande demande, étant donné que les ressources du Fonds sont limitées. Mais on peut se procurer de l'information sur le Fonds de développement stratégique en s'adressant au Ministère. Nos informateurs (à Patrimoine canadien et dans les collectivités) croient que les grands organismes sont plus au courant que les petits, parce que les premiers auraient plus de « relations » et qu'ils disposent de plus de ressources et de personnel pour faire des recherches et circonscrire les sources de financement possibles.

Les résultats de notre sondage confirment le point de vue de nos informateurs : les organismes connaissent peu le Fonds de développement stratégique. Vingt-deux pour cent des organismes qui ont répondu savent que le Fonds existe. On constate des différences importantes à cet égard entre les régions : voir le tableau IV-5 qui résume les résultats obtenus à cette question par région.

**Tableau IV-5** Connaissance du Fonds de développement stratégique par région

Région	Oui % (nombre)	Non % (nombre)	Ne sais pas % (nombre)
Alberta	15 (3)	75 (15)	10 (2)
Colombie-Britannique	14 (1)	57 (4)	29 (2)
Manitoba		80 (4)	20 (1)
Nouveau-Brunswick	5 (1)	90 (18)	5 (1)
Terre-Neuve	-	-	-
Nouvelle-Écosse		82 (9)	18 (2)
Territoires du Nord-Ouest	13 (1)	88 (7)	
Ontario	18 (9)	73 (37)	10 (5)
Île-du-Prince-Édouard		80 4	20 1
Québec	57 (12)	24 (5)	19 (4)
Saskatchewan	64 (9)	29 (4)	7 (1)
Yukon		100 (1)	
Organismes nationaux	25 (1)	75 (3)	
Total	22 (37)	67 (111)	11 (19)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Les chiffres sont arrondis.

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de répondants.

### 3. Le lien avec les priorités de développement communautaire

Beaucoup de projets financés par le biais du Fonds de développement stratégique sont d'envergure nationale, et, comme il n'y a pas de priorités de développement à l'échelle nationale, il n'y a pas de lien avec les priorités de développement communautaire. Les quelques répondants qui connaissent l'existence du Fonds croient que les projets ainsi financés ont des retombées positives sur la collectivité et qu'ils s'inscrivent bien dans les priorités de développement communautaire, lorsqu'il y en a, d'autant plus que ces priorités sont nombreuses et de vaste portée. Notre étude n'a pas permis de déterminer les effets de ce genre de projet sur les collectivités minoritaires, notamment parce que beaucoup de participants ne savaient à peu près rien du Fonds.

On croit généralement que les projets financés par le biais du Fonds ne peuvent pas être financés dans le cadre des ententes Canada-communautés, notamment parce que certains d'entre eux supposent des ressources considérables et qu'ils absorberaient donc dans certains cas une grande



partie de l'enveloppe budgétaire annuelle. Après examen du dossier de certains projets financés par le biais du Fonds au cours des cinq dernières années, nous n'avons pas été en mesure de déterminer clairement pourquoi certains de ces projets n'auraient pas pu être financés dans le cadre d'une entente.

#### **4. Le processus décisionnel**

Nos informateurs à l'administration centrale de Patrimoine canadien nous ont déclaré qu'il n'existe pas de méthode d'évaluation systématique des demandes de financement adressées au Fonds de développement stratégique et qu'il n'existe pas de mécanisme structuré de répartition des fonds. Selon le personnel de Patrimoine canadien, les critères de financement sont souples. Les projets doivent être conformes aux objectifs du Programme et être censés avoir des retombées positives sur la collectivité. Nos informateurs au Ministère et dans les collectivités estiment en général que la procédure de répartition des fonds n'est pas transparente.

Par ailleurs, on a le sentiment que la procédure de répartition des fonds est politiquement déterminée et que les organismes qui ont un poids politique sont plus susceptibles d'obtenir des fonds.

### **C. AUTRES QUESTIONS**

#### **1. Le traitement des demandes de financement par Patrimoine canadien**

##### *a) L'appui aux organismes communautaires*

Nos informateurs et les organismes que nous avons interviewés font remarquer que le Programme a changé « les règles » dans les dernières années. Cela est associé à la mise en œuvre au Ministère du cadre de gestion fédéral axé sur la diligence raisonnable et les résultats. Les collectivités furent laissées à elles-mêmes pour comprendre ce qu'on attendait d'elles. Cela se complique du fait que beaucoup d'organismes communautaires manquent de compétence administrative. Rappelons cependant que le Ministère a fourni de l'aide aux organismes communautaires sous la forme d'ateliers et par le biais de son personnel régional, qui apporte également un soutien considérable aux organismes communautaires.

Cela a été confirmé par le sondage auprès des organismes communautaires, puisque la majorité d'entre eux (73 %) affirment qu'ils ont obtenu ce type d'aide. Mais 50 % seulement des organismes nationaux disent avoir trouvé de l'aide, peut-être parce qu'il n'existe pas d'organisme de référence pour administrer l'entente nationale.

##### *b) Délai estimatif de traitement des demandes de financement*

Les données tirées du Système de gestion de l'information des subventions et des contributions (SGISC) ne permettent pas d'étayer une analyse du délai de traitement des demandes de



financement parce qu'il n'existe pas de conditions d'entrée des barèmes de temps. Il est donc impossible d'évaluer avec certitude le délai nécessaire au traitement d'une demande de financement adressée dans le cadre du Programme non plus que les retombées d'une meilleure diligence raisonnable. Notre analyse s'appuie donc uniquement sur des données anecdotiques et sur les impressions de nos informateurs et des organismes qui ont répondu à notre sondage.

Nos informateurs, presque unanimement, se plaignent des délais de traitement des demandes de financement. En fait, le Ministère lui-même a reconnu les effets néfastes que cela peut avoir sur les organismes en instaurant, en 2002-2003, une procédure par laquelle les organismes admissibles ayant déjà obtenu un financement dans le cadre du Programme l'année précédente recevront automatiquement 25 % de ce montant au début de l'exercice. Les organismes communautaires ont accueilli favorablement cette mesure, mais certains de nos informateurs font remarquer que cela n'a pas amélioré la situation pour le financement de projets et que, par ailleurs, cela va à l'encontre de la notion de diligence raisonnable. Certains de nos informateurs (personnel régional de Patrimoine canadien et représentants communautaires) estiment que l'avance de 25 % ralentit la procédure et retarde le moment où les organismes obtiennent le montant intégral, puisque le Ministère doit s'occuper de ces paiements.

Nos entrevues avec le personnel du Ministère révèlent que l'administration centrale est parfaitement consciente des difficultés et des frustrations que ces retards entraînent parmi les organismes. Elle est cependant contrainte de mettre en oeuvre et d'appliquer les procédures instaurées pour garantir une diligence raisonnable, ce qui, presque par définition, allonge la procédure d'approbation.

Le ministère du Patrimoine canadien a pris certaines mesures en matière de diligence raisonnable dans l'évaluation des demandes de financement. En 2000-2001 et en 2001-2002, trois comités de l'administration centrale ont été chargés d'analyser les demandes de financement : l'Unité des pratiques opérationnelles, les Finances et le Comité d'examen national.

Le personnel régional est d'avis qu'une grande partie de l'examen effectué à l'administration centrale par ces comités est déjà faite à l'échelle régionale, de sorte qu'il s'agit d'un travail redondant.

Nous avons demandé aux organismes régionaux de nous fournir une estimation du délai écoulé entre le moment où elles font leur demande et le moment où elles reçoivent confirmation que leur demande a été acceptée et entre ce moment et celui où elles reçoivent le premier chèque. Le tableau IV-6 résume le délai moyen estimatif d'une part pour les programmes et d'autre part pour les projets des organismes. Rappelons que peu d'organismes ont été en mesure de nous fournir des estimations et que ces estimations ne peuvent être confirmées par les données du SGISC.

**Tableau IV-6 Délai estimatif de réception des fonds (programmes et projets)**

	Délai estimatif en mois (nombre of répondants)
<b>De la demande à l'avis d'acceptation – Financement de programme</b>	6 mois (35)
<b>De la demande à l'avis d'acceptation – Financement de projet</b>	5,5 mois (41)
<b>De l'avis d'acceptation à la réception du premier chèque – Financement de programme</b>	3,5 mois (23)
<b>De l'avis d'acceptation à la réception du premier chèque – Financement de projet</b>	2,5 mois (41)

Source : Sondage auprès des organismes communautaires.

Les retombées du délai écoulé entre l'envoi de la demande et la réception du premier chèque sur les organismes communautaires sont les suivantes :

- Épuisement des réserves bancaires (réserves financières).
- Recours à des marges de crédit dont les frais s'ajoutent aux frais d'exploitation de l'organisme.
- Stress et incertitude pour les employés, qui, souvent, ne sont pas payés pendant un certain temps.
- Retards dans la mise en œuvre de projets.
- Fermeture temporaire d'organismes.
- Baisse des services offerts.
- Licenciement de personnel.

Nos informateurs estiment que la situation est encore plus difficile pour les petits organismes, parce que ceux-ci ont généralement moins de réserves financières et de sources de financement (leur financement est moins diversifié).

## **2. Les ressources du Programme**

Nos informateurs estiment généralement que les niveaux de financement sont à peine suffisants pour permettre aux collectivités linguistiques minoritaires de survivre, mais qu'ils ne leur permettent pas de se développer. La plupart d'entre eux expliquent que les fonds disponibles sont limités par des contraintes administratives (il faut administrer l'entente).

Dans la plupart des régions, nos informateurs du Ministère et des collectivités estiment que la demande de fonds dépasse l'offre. Les organismes communautaires et leurs projets sont très souvent sous-financés. Certains de nos informateurs font également remarquer que les organismes communautaires ne se donnent même pas la peine de demander des fonds pour de



petits projets parce qu'ils savent qu'ils ont peu de chances d'en obtenir et que la préparation d'une demande exige beaucoup de travail.

Dans presque toutes les régions, nos informateurs font remarquer que les enveloppes budgétaires ne tiennent pas compte de la situation ou des réalités de chaque région (croissance démographique, dispersion géographique de la collectivité linguistique minoritaire, éloignement, coût de la vie et degré de développement de la collectivité d'après les services et programmes qui y sont offerts).

L'annexe F est une comparaison entre les fonds demandés et les fonds recommandés en fonction de l'enveloppe budgétaire pluriannuelle prévue dans le cadre de chaque entente Canada-communauté pour les exercices 2001-2002 et 2002-2003 (projets et programmes). Rappelons que l'écart peut être accentué par le fait que certains organismes demandent plus qu'ils n'ont besoin ou plus qu'ils ne s'attendent à recevoir. C'est une pratique généralement découragée par les organismes de référence, mais il est clair pour les comités mixtes ou de gestion qui examinent les demandes que cela se produit parfois.

Nos informateurs n'étaient généralement pas au courant de la façon dont les niveaux de financement établis pour les affectations provinciales/territoriales sont calculés. Les collectivités croient généralement, et nos informateurs du Ministère le confirment, que les affectations sont fondées sur les antécédents de financement de chaque région. En ce sens, les enveloppes budgétaires sont imposées, et non négociées, en fonction d'une série de variables convenue.

Nous avons demandé aux représentants communautaires de nous expliquer pourquoi, compte tenu des ressources fixes du Programme, leur collectivité devrait recevoir une plus large part de ces ressources. Toutes les collectivités sont en mesure de formuler des raisons, dont les plus fréquentes sont les suivantes : dispersion de la population, région éloignée, croissance démographique, faible développement, nécessité de rattraper d'autres régions, coût de la vie élevé dans la province ou le territoire. Peu de nos informateurs ont fait le lien entre les fonds demandés et le plan de développement communautaire et les coûts qui y sont associés.

## **D. VARIA**

### **1. Les améliorations apportées au Programme à la suite d'évaluations antérieures**

Le Programme d'appui aux communautés de langue officielle en situation minoritaire a été évalué en 1997 par Patrimoine canadien, puis, en 1998, par la Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFA).

Nous avons demandé à nos informateurs de Patrimoine canadien et des collectivités de nous dire s'ils se rappelaient les recommandations issues de ces évaluations et si ces recommandations ont été mises en œuvre. La plupart d'entre eux ne se rappelaient ni du contenu des évaluations ni de leur occurrence, souvent en raison du fait qu'ils n'occupaient pas leur poste à ce moment-là. Certains d'entre eux se rappelaient, quoique vaguement, qu'on avait procédé à des évaluations et



ils pensaient que certaines de leurs conclusions seraient encore valables : il y aurait lieu de décentraliser et de déléguer plus largement encore et de réduire le fardeau administratif. C'est ce qui se passe effectivement dans une certaine mesure.

## **2. Suggestions pour améliorer l'efficacité du Programme**

Des participants à l'étude ont formulé les suggestions suivantes :

- Financement pluriannuel.
- Vérification des organismes.
- Confier la gestion des ententes et le processus décisionnel aux régions pour simplifier et alléger la procédure administrative.
- Meilleure mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats et la diligence raisonnable.
- Accélérer la procédure d'approbation : engager plus de personnel pour absorber le supplément de travail, réduire le nombre des versements aux organismes, réduire le degré d'examen des projets en deçà d'un certain seuil.
- Simplifier les formulaires et la procédure de demande.
- Fournir plus d'information sur le Programme et sur les sources de financement éventuelles aux organismes communautaires.
- Remettre un seul chèque aux organismes de référence.
- Résultats plus concrets et mesurables pour suivre les progrès du Programme.



## V RECOMMANDATIONS

---

### Première recommandation

Le Ministère devrait faire en sorte que le financement du Programme ne soit versé qu'aux organismes communautaires qui répondent aux priorités et aux besoins explicites de leur communauté et dont les programmes ou services bénéficient manifestement d'un appui général de la part de la communauté.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme appuient la recommandation. L'appui communautaire et un arrimage avec les priorités communautaires constituent deux considérations importantes de l'appréciation du mérite de la demande de financement de programmation. Il est important de noter également que l'analyse des demandes par les agents de Patrimoine canadien se fondera non seulement sur les informations quantitatives mais également sur une évaluation de la dynamique communautaire pour également prendre en compte l'arrimage aux priorités ministérielles ainsi que la capacité du groupe d'atteindre les résultats visés de façon efficace et efficiente.

Le mécanisme des ententes avait pour objectif d'associer la communauté à l'évaluation du mérite et de la représentativité des groupes financés par le Programme. L'établissement et la revue des plans de développement global visaient à fournir un cadre pour mieux situer, cerner et valider la pertinence des interventions de ces divers groupes.

La grille d'analyse développée par Patrimoine canadien au cours des deux dernières années vise à répondre aux objectifs de cette recommandation et elle continuera d'être raffinée pour s'assurer du mérite, ainsi que du respect des principes de démocratie, de transparence et d'imputabilité des organismes financés par le Programme.

*Calendrier de mise en oeuvre* : De façon continue à compter du renouvellement des accords de collaboration.

### Deuxième recommandation

Le Ministère devrait envisager de verser un financement pluriannuel (programmation seulement) pour la durée de l'entente Canada-communautés aux organismes susceptibles de contribuer significativement aux résultats du Programme.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme sont entièrement en accord avec la recommandation. Depuis 2002-2003, le financement pluriannuel est formellement offert comme choix pour le financement de la programmation des organismes démontrant une capacité reconnue d'atteindre les résultats visés et ayant en place les mécanismes pour assurer l'imputabilité et la reddition de compte requis par le Programme. Des mesures doivent cependant être prises pour permettre la flexibilité d'ajouter ou retrancher des récipiendaires sur la base du rendement et des besoins émergents.



*Calendrier de mise en oeuvre:* En cours

### Troisième recommandation

Le Ministère devrait exprimer clairement ce qu'il entend accomplir par le biais de ce Programme et comment il prévoit mesurer les progrès réalisés. Il faudra travailler de concert avec les communautés minoritaires pour développer des résultats et des indicateurs de performance qui cadrent avec les résultats visés par le Programme. Chaque communauté est unique. Bien qu'on puisse s'attendre à ce que certains indicateurs soient communs à toutes les communautés, d'autres indicateurs pourraient être uniques à certaines communautés, témoignant de réalités géographiques et démographiques différentes. Il faudra mettre en place un processus de collecte de données pour que les renseignements requis soient recueillis systématiquement. La responsabilité de la collecte des données devra être clairement définie. Ces mesures permettront de renforcer les ententes.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme sont entièrement en accord avec l'objectif visé par la recommandation. Créé en appui à la mise en œuvre de la *Loi sur les langues officielles*, le programme est un outil d'intervention visant au développement des communautés de langues officielles en situation minoritaire. Ses modalités ont établi des objectifs généraux qui cadraient bien dans un contexte d'intervention de développement social. Le programme a effectué un premier virage en 2001-2002 en intégrant dans ses processus de demande et recommandation de financement une exigence de planification et rapport basée sur des résultats mesurables. De plus, le nouveau cadre de gestion et de responsabilisation devrait permettre un énoncé plus précis des objectifs de programme ainsi que l'identification de résultats plus mesurables.

Afin d'être mieux en mesure d'attribuer d'éventuels changements sociaux, économiques ou démographiques aux investissements du programme, la DGPALO entend développer au cours des 24 prochains mois, en collaboration avec les secteurs académique et communautaire, une gamme d'indicateurs de développement communautaire significatifs, grâce auxquels il devrait être possible d'établir de façon plus précise des états de situation et de mieux mesurer l'impact des investissements de programme sur la réalité communautaire.

*Calendrier de mise en oeuvre:* En cours, et de façon continue par la suite.



## Quatrième recommandation

Il est fortement recommandé au ministère du Patrimoine canadien d'améliorer la conception et la prestation du Programme, tout particulièrement en ce qui concerne les éléments suivants :

- 4.1 Le personnel du Ministère devrait jouer un rôle plus significatif ou proactif au sein des comités chargés de formuler des recommandations de financement pour que l'affectation des fonds soit plus stratégique. C'est au Ministère que revient la pleine responsabilité de répondre de l'utilisation des fonds du Programme devant le Parlement, et non aux organismes communautaires.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme sont entièrement en accord avec la recommandation. Cette question avait déjà été soulevée lors de la dernière vérification du Programme en 2002. Les agents de programme des régions et de l'administration centrale investissent déjà beaucoup de temps et d'énergie à appuyer les groupes dans la préparation de leurs demandes de financement. Les dossiers de travail ne rendent pas adéquatement compte de cette étape préalable au dépôt officiel de la demande de financement par laquelle le programme tente de maximiser l'impact des projets soumis en insistant sur une planification stratégique étoffée de la part des demandeurs.

Dans le cadre du renouvellement des ententes, cette exigence d'imputabilité et d'évaluation autonome constituera une des pierres angulaires de tout nouvel accord de collaboration. Des précisions seront apportées afin de bien définir les rôles et responsabilités de chacun à l'intérieur des ententes.

*Calendrier de mise en oeuvre*: Sera intégré aux nouveaux accords de collaboration.

- 4.2 Le Ministère devrait se pencher sur l'optimisation des ressources émanant des activités de gestion des ententes Canada-communautés par les organismes directeurs. Il devrait s'assurer que ces organismes remplissent toutes leurs obligations stipulées dans les ententes, et peut-être prévoir de nouvelles responsabilités lesquelles pourraient être liées à la collecte de données et à la préparation de rapports sur les résultats du Programme. Les organismes directeurs, ou d'autres entités chargées de cette responsabilité, devraient également être tenus de faire part de cette information à Patrimoine canadien, aux organismes communautaires ainsi qu'à l'ensemble des membres des communautés de langue officielle en situation minoritaire. Une autre possibilité pour le Ministère serait de diminuer les responsabilités des organismes directeurs (p. ex., les



consultations annuelles) et libérer ainsi des ressources susceptibles d'être utilisées plus stratégiquement par les organismes communautaires.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme sont entièrement en accord avec l'objectif visé par la recommandation. Dans le cadre des discussions entourant le renouvellement des ententes, les responsables du Programme vont soulever les constats de l'évaluation avec les organismes porte-parole et déterminer s'il y a lieu de les charger de compiler l'information et faire rapport sur les résultats. Les responsables du Programme reconnaissent que les organismes porte-parole financés ont une capacité et une responsabilité limitée dans la cueillette et l'évaluation des résultats du financement accordé par le Programme. De plus, l'absence d'indicateurs fiables de développement communautaire au niveau local nous fait privilégier pour l'instant une cueillette des extrants au niveau régional et une analyse plus globale des résultats au niveau national sous la responsabilité du Programme plutôt que sous la responsabilité des groupes bénéficiaires.

*Calendrier de mise en oeuvre*: Sera intégré aux nouveaux accords de collaboration.

- 4.3 Le Ministère devrait se pencher sur l'insatisfaction concernant le temps requis pour traiter les demandes de financement en essayant de trouver des possibilités d'accélérer le processus.

Réponse de la direction : Les responsables du Programme sont entièrement en accord avec la recommandation. Les délais de traitement des demandes sont imputables aux processus communautaires de recommandation, aux mesures d'analyse des agents de programme ainsi qu'aux mécanismes et processus de traitement et d'approbation à l'administration centrale. La direction du Programme a mis en place en 2001 un groupe de travail impliquant des représentants des services ministériels, du Programme et de la communauté afin de déterminer des pistes de solution. Le financement pluriannuel des programmations des groupes performants ainsi que diverses mesures administratives transitoires ont déjà répondu à une bonne part des critiques. Dans le cadre du renouvellement des ententes, la revue du calendrier et des mécanismes de recommandation devrait également contribuer à accélérer le traitement et réduire les délais. La présentation plus stratégique de l'information dans les formulaires de demande qui semble se généraliser contribuera également à réduire le fardeau de préparation pour les groupes d'une part ainsi que les délais d'analyse et de recommandation par les comités conjoints et le Ministère d'autre part. Enfin, le Ministère a mis sur pied un centre d'expertise sur les subventions et contributions dont l'objectif est d'optimiser les processus administratifs tout en respectant les exigences d'imputabilité et de reddition de compte.

*Calendrier de mise en oeuvre*: En cours, et de façon continue par la suite.

- 4.4 Le Ministère devrait rendre le processus de financement plus transparent pour les deux volets du Programme. Il devrait établir des critères de financement clairs pour ce qui



est du Fonds de développement stratégique; ces critères devraient être appliqués avec rigueur. L'argent du Fonds de développement stratégique ne devrait pas être versé à des projets pouvant être financés par le biais des ententes. Le Fonds devrait être un fonds « stratégique ».

Réponse de la direction : Les responsables du Programme reconnaissent la nécessité d'une transparence plus grande dans la gestion et la communication sur l'utilisation des ressources du Fonds de développement stratégique. Les objectifs du fonds sont présentés sur le site WEB du Programme depuis plusieurs années mais ils n'étaient pas diffusés de façon proactive. Des mesures seront prises dès la prochaine année financière pour répondre aux divers aspects de la recommandation soit l'établissement et la diffusion d'objectifs précis, de critères de financement clairs ainsi que de rapports sur l'utilisation des fonds.

*Calendrier de mise en oeuvre* : De façon continue à compter du renouvellement des accords de collaboration.