



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**EXAMEN DES NOUVELLES DIRECTIVES RÉGISSANT LES
ENTENTES DE CONTRIBUTION POUR CERTAINS
PROGRAMMES OFFERTS AU NOM DE RESSOURCES
HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES
CANADA**

**Rapport du Comité permanent du
développement des ressources humaines, du
développement des compétences, du développement
social et de la condition des personnes handicapées**

**Raymonde Folco, députée
Présidente**

Mai 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

**EXAMEN DES NOUVELLES DIRECTIVES RÉGISSANT
LES ENTENTES DE CONTRIBUTION POUR CERTAINS
PROGRAMMES OFFERTS AU NOM DE RESSOURCES
HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES
COMPÉTENCES CANADA**

**Rapport du Comité permanent du
développement des ressources humaines, du
développement des compétences, du développement
social et de la condition des personnes handicapées**

**Raymonde Folco, députée
Présidente**

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

PRÉSIDENTE

Raymonde Folco, députée

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth, député
Christiane Gagnon, députée

MEMBRES

Peter Adams, député	Yves Lessard, député
Eleni Bakopanos, députée	Tony Martin, député
Jean-Claude D'Amours, député	Yasmin Ratansi, députée
Barry Devolin, député	Peter Van Loan, député
Ed Komarnicki, député	

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Danielle Bélisle

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Chantal Collin
Kevin B. Kerr

LE COMITÉ PERMANENT DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES, DU DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES, DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément au paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées a étudié l'appel de propositions fait par le nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada sur les critères de financement des programmes communautaires. À la suite des témoignages recueillis, le Comité a convenu de présenter le rapport suivant à la Chambre:

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CONTEXTE.....	3
RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES	7
I. Absence de consultation et de communication	7
i) Services d'aide à l'emploi	10
II. Le processus d'appel de propositions.....	13
III. Critères de sélection	20
IV. Fardeau administratif.....	23
i) Négociation et gestion des ententes de contribution	23
ii) Vérifications obligatoires	26
V. Durée des ententes de contribution.....	27
VI. Reddition des comptes en matière d'efficacité et de résultats.....	29
VII. Direction et personnel de Ressources humaines et Développement des compétences Canada	32
CONCLUSION	35
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	37
ANNEXE A — EXEMPLE DE GRILLE D'ÉVALUATION	43
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS	47
ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES.....	49
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	51
OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS	53
OPINION DISSIDENTE — NPD.....	55
PROCÈS-VERBAL.....	59

INTRODUCTION

Le 16 février 2004, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) a adopté quatre directives nationales conçues pour améliorer l'administration, la gestion et la reddition de comptes de ses programmes de contribution, dont une directive qui instaurait un processus d'appel de propositions. Ces directives administratives ont été appliquées presque aussitôt, ce qui, comme il fallait s'y attendre, a pris au dépourvu beaucoup d'organismes responsables des programmes.

La transition qui a suivi la mise en application des quatre nouvelles directives nationales ne s'est pas faite en douceur. Certains organismes qui gèrent les programmes de contribution au nom de RHDC ont dû discontinuer leurs services à cause de retards dans l'approbation et le financement de projets, d'autres ont interrompu la prise en charge de clients en attendant que les fonds soient approuvés, pendant que d'autres encore assistaient à la dissolution de leurs services.

Prenant très au sérieux les effets négatifs de ces directives, les membres du Comité ont accepté, le 24 février 2005, d'entreprendre une étude de la question. Les audiences ont commencé le 8 mars. Depuis, le Comité a entendu plus de 25 témoins et reçu des mémoires de nombreux particuliers et groupes intéressés.

Le présent rapport commence par donner un aperçu des mesures que RHDC a prises pour améliorer l'administration, la gestion et la reddition de comptes des programmes de contribution. Il fait ensuite état des principales questions soulevées pendant les audiences, à savoir l'application des quatre directives nationales, le processus d'appel de propositions, les critères de sélection, le fardeau administratif, la durée des ententes de financement, l'obligation de rendre compte des résultats, ainsi que la direction et le personnel de RHDC.

CONTEXTE

En 1999, Développement des ressources humaines Canada — scindé depuis en deux ministères : Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) et Développement social Canada a effectué une vérification interne de certains programmes financés au moyen de subventions et de contributions. La vérification avait pour objet de déterminer si ces — programmes étaient bien gérés. Les résultats, publiés le 19 janvier 2000, ont révélé d'importantes lacunes administratives dans sept secteurs de programme représentant des dépenses de plus d'un milliard de dollars pour l'année financière 1998-1999¹. En février 2000, RHDC a produit son Plan d'action en six points afin de remédier à ces problèmes administratifs².

Un des points du Plan d'action consistait à examiner pour le 31 mai 2000 les structures de responsabilité et les méthodes de travail, par exemple la répartition des fonctions et la vérification a posteriori des programmes de subventions et de contributions, à des fins de clarté et d'efficacité. Le 8 mars 2005, le Comité a appris que le Ministère avait retenu les services de deux cabinets-conseils — PricewaterhouseCoopers et Kroll Lindquist Avey — pour se faire conseiller sur les moyens d'améliorer l'administration des subventions et des contributions. D'après les témoignages, PricewaterhouseCoopers a recommandé que le processus de subventions et de contributions soit automatisé; que RHDC établisse une spécialisation des tâches pour ce processus, en confiant les différentes étapes aux membres du personnel qui ont les compétences de base; et que RHDC concentre les principales étapes du processus en des points centraux pour améliorer l'efficacité de la gestion. Kroll Lindquist Avey a recommandé entre autres que RHDC mette en place un mécanisme public transparent de sélection des

¹ Le Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées a fait une étude approfondie de la question et déposé deux rapports à la Chambre des communes : *Assurer la reddition de comptes : rapport provisoire concernant le rapport de vérification interne de 1999 sur les subventions et contributions à Développement des ressources humaines Canada* (avril 2000) et *Trouver un juste équilibre : rapport final sur les subventions et contributions de Développement des ressources humaines Canada* (juin 2000).

² Le Plan d'action s'articulait autour de six grands axes : 1) s'assurer que les paiements satisfont aux exigences financières et aux exigences des programmes; 2) vérifier et corriger les dossiers problèmes; 3) donner les outils et le soutien voulus au personnel; 4) assurer l'obligation de résultats; 5) recevoir les meilleurs conseils qui soient; 6) faire rapport des progrès au public et au personnel. Se trouve à l'adresse:
http://www.rhdcc.gc.ca/fr/sm/comm/subventions/rapports/verification/renforcement_2000.shtml.

promoteurs³. Ces recommandations sont à l'origine de l'Initiative de spécialisation et de concentration (ISC)⁴.

La phase I de l'ISC s'est amorcée le 16 février 2004 par l'annonce des quatre directives nationales suivantes :

- Accroître la transparence en officialisant l'utilisation du processus d'appel de propositions pour la sélection des promoteurs en ce qui concerne les projets assortis d'une enveloppe de 500 000 \$ ou plus⁵.
- Renforcer l'intégrité des programmes par l'inclusion d'une clause de vérification obligatoire dans les ententes de contribution conclues avec RHDC, pour les projets de 350 000 \$ ou plus.
- Garantir l'exercice d'une diligence raisonnable par l'établissement d'un comité d'examen interne.
- Séparer les tâches à l'intérieur même de la gestion du cycle de vie d'un projet⁶.

Le Comité a été informé que ces quatre directives nationales s'appliquent à des programmes et à des régions bien précis. Elles touchent les programmes de contribution suivants : Services d'aide à l'emploi; Partenariats du marché du travail (y compris Sensibilisation jeunesse); Recherche et Innovation; Subventions salariales ciblées (ententes pour plusieurs personnes); Partenariats pour la création d'emplois (ententes pour plusieurs personnes); Travail indépendant (ententes avec des organismes); Objectif carrière (ententes avec des organismes); ententes avec les coordonnateurs communautaires (c.-à-d. Développement des compétences, Subventions salariales ciblées et Travail indépendant); Connexion compétences (ententes avec des organismes).

³ Chambre des communes, Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (appelé ci-après HUMA), *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (11:05 à 11:10), mardi 8 mars 2005.

⁴ Selon le *Rapport ministériel sur le rendement (RMR) 2003-2004* de RHDC, l'Initiative de spécialisation et de concentration se déroule en trois phases. La phase I a débuté le 16 février 2004. Le Comité ne comprend pas bien pourquoi il a fallu autant de temps pour concrétiser ce volet du Plan d'action en six points. Les phases II et III, qui seront continues, consisteront à élaborer et à mettre en œuvre des modèles optimaux pour la prestation de services.

⁵ Le Comité s'est fait dire que le processus d'appel de propositions peut également être utilisé pour les projets de moins de 500 000 \$, question qui est étudiée ailleurs dans le rapport. (voir recommandation 10)

⁶ Voir : <http://www.rhdcc.gc.ca/fr/dgpe/dmt/sc/proposition.shtml>

D'après l'information communiquée par RHDCC au Comité, les quatre directives nationales annoncées le 16 février 2004 ne n'appliquent pas aux Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), qui sont des ententes de transfert intégral conclues avec les gouvernements des provinces et des territoires, ni aux ententes de partenariat avec les organisations autochtones ni aux programmes qui reposent sur une entente conclue avec une seule personne ou en son nom. Le gouvernement fédéral a conclu des EDTM avec le Nouveau-Brunswick, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. Aux termes de ces ententes, les provinces et territoires sont responsables de concevoir et d'assurer des mesures actives d'aide à l'emploi semblables aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien prévues à la Partie II de la *Loi sur l'assurance-emploi*.

Le Comité s'est aussi fait dire que RHDCC verse des subventions et des contributions qui totalisent 2,7 milliards de dollars, dont environ 22 % (591 millions de dollars) sont visées par les quatre directives nationales annoncées le 16 février 2004. Sur ce montant, à peu près 226 millions de dollars sont assujettis à la directive concernant l'appel de propositions. Bien que les directives semblent s'appliquer à une faible proportion des contributions totales de RHDCC, elles ont eu un vaste effet perturbateur au dire de nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité.

Les changements de politiques et de procédures du ministère se sont fait sentir partout au pays [...] Les impacts se font surtout sentir en Ontario et en Colombie-Britannique, où aucune disposition n'est prévue par la loi pour l'emploi et le développement des compétences. Malgré cela, le ministère a formulé l'intention d'étendre ces procédures à tous les octrois de contrat, peu importe leur valeur, notamment aux programmes jeunesse. Cependant, il y a eu des impacts et il y en aura aussi dans les autres provinces. Nos membres au Manitoba, en Nouvelle-Écosse et au Québec ont les mêmes préoccupations sur la situation.

L'effet du changement de l'approche du ministère s'est fait sentir le plus durement chez les Canadiens sans emploi, qui n'ont pas pu accéder à l'appui nécessaire en raison des interruptions de services locaux.

Les organisations sans but lucratif communautaires ont également été perturbées [...] et [il] s'agit des organismes qui fournissent un continuum de services basés sur les priorités, les atouts, les occasions, la collaboration et

l'innovation à l'échelle locale. Ce secteur et ces organismes investissent énormément de temps et d'expertise pour améliorer les collectivités et répondre aux besoins des Canadiens dans leurs localités. **(Rupert Downing, Réseau canadien de développement économique communautaire)**⁷

⁷ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (11:55), jeudi 24 mars 2005.

RÉSUMÉ DES TÉMOIGNAGES

I. Absence de consultation et de communication

Un des thèmes dominants des témoignages entendus est le fait que RHDC n'a pas consulté les organismes pour élaborer et appliquer les quatre directives nationales annoncées le 16 février 2004. Le Ministère n'a pas non plus prévu de période de transition satisfaisante dans sa stratégie de mise en application des directives. Les membres du Comité ont été surpris d'apprendre que cette attitude a été jugée caractéristique. Leur étonnement tient à deux raisons. Premièrement, RHDC est censé être un ministère axé sur les services, et la démarche décrite par les témoins ne se distingue pas, selon le Comité, par l'excellence en matière de services au public. Deuxièmement, la façon dont RHDC a élaboré et appliqué les quatre directives nationales va à l'encontre de ce qui aurait dû se faire conformément à l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*, signé en décembre 2001.

Le but de l'Accord est d'accroître la capacité du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire de mieux servir les Canadiens en s'engageant à travailler ensemble de manière plus ouverte, plus transparente, plus cohérente et plus concertée⁸. Le *Code de bonnes pratiques de financement* et le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* servent de lignes directrices pour la mise en œuvre de l'Accord. Les deux codes font valoir, d'une façon ou d'une autre, que le gouvernement doit consulter le secteur bénévole et communautaire. À l'article 5.2.3 du *Code de bonnes pratiques de financement*, le gouvernement s'engage à solliciter et à prendre en considération les points de vue du secteur bénévole et communautaire sur de meilleurs moyens de répondre aux besoins financiers de celui-ci et de faciliter ses démarches de planification à long terme. À l'article 5.2.8, le gouvernement s'engage à réduire au minimum les chevauchements, à faciliter le plus possible les procédures de demande et de production de rapports et à adopter une approche « basée sur le risque » pour évaluer et surveiller les initiatives. Dans ce même article, le gouvernement s'engage aussi à élaborer des ententes moins complexes et plus succinctes pour les projets à moindre coût et à moindre risque de manière à faciliter le processus de demande.

Nous savons que les SMA des provinces ont obtenu les directives de la politique après l'arrêt des activités le 16 février 2004. C'était à cette date qu'elles devaient être mises en œuvre. Les directives ont donc été mises en œuvre à la hâte et il n'y a eu aucune consultation avec le secteur

⁸ Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, décembre 2001, p. 7 (voir: http://www.vsi-isbc.ca/fr/relationship/the_accord_doc/index.cfm)

bénévole — aucune communication. (**Bernadette Beaupré, Réseau ontarien des organismes pour le développement de l'employabilité**)⁹

À mon avis, je crois que le terme « consultation » n'a rien à voir avec nos relations à ce moment-là avec RHDCC. C'était plutôt très directif, comme une négociation qui n'en est pas une. (**Vicki Austad, New Westminster Community Development Society**)¹⁰

Vous savez qu'au Québec, il existe sept regroupements d'organismes spécialisés en employabilité. Les regroupements sont connus et reconnus. Jamais nous n'avons été consultés par le fédéral, depuis le 16 février, en tant que regroupements. Les sept associations représentent quand même plus de 500 organismes d'employabilité. On ne vous demande pas de consulter tous les organismes, mais de consulter au moins les sept regroupements. (**Nicole Galarneau, Coalition canadienne des organismes communautaires en développement de l'employabilité**)¹¹

RHDCC reconnaît qu'il y a eu des lacunes dans sa façon d'instaurer les quatre directives, en particulier celle sur les appels de propositions. Il a indiqué qu'il avait consulté de nombreux groupes depuis la mise en application des quatre directives nationales, mais peu de faits en témoignent. Ces consultations menées après coup ont été qualifiées de séances d'information par beaucoup de témoins et d'« argument de vente » par un témoin. Le nœud du problème est que, pour être efficaces, les consultations doivent se tenir avant la mise en œuvre des changements, et non après, ce que RHDCC semble avoir complètement perdu de vue en l'occurrence.

[...] nous insistons sur le fait qu'il est impératif de réexaminer et évaluer continuellement les progrès accomplis, afin de vérifier si le processus est le plus efficace possible et les résultats, à la hauteur des attentes. Nous souhaitons travailler avec les organisations du secteur bénévole afin de déterminer la meilleure manière de les impliquer pour apporter éventuellement des améliorations à la directive sur les AP. Nous proposons d'adopter une approche consistant à tenir des réunions au niveau national avec certaines organisations nationales clés. Nous tiendrons aussi des consultations semblables aux niveaux régional et local, surtout en Colombie-Britannique et en Ontario. Nous aurons aussi des discussions avec certains de nos [promoteurs] des secteurs public et privé relativement à ce processus. (**Michael Saucier, Ressources humaines et Développement des compétences Canada**)¹²

⁹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (11:50), jeudi 24 mars 2005.

¹⁰ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 26 (12:05), mardi 5 avril 2005.

¹¹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 27 (12:15), jeudi 7 avril 2005.

¹² Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (11:30), mardi 8 mars 2005.

Bien qu'au dire de RHDCC les nouvelles directives soient censées rendre le financement de projets plus transparent, certains groupes déplorent de n'avoir pas été informés du pourquoi de la décision prise concernant leur projet ou de n'avoir pu savoir quels groupes avaient participé au processus d'appel de propositions et lesquels avaient vu leur offre acceptée. Certains membres du Comité corroborent ces affirmations, car ils ont eu du mal, eux aussi, à obtenir des renseignements sur des projets précis dans le site Web de RHDCC.

En ce qui concerne la transparence, par exemple, je fais partie d'un groupe de coordination de l'Ontario et je n'arrive pas à obtenir une liste des programmes d'emploi jeunesse financés en Ontario par le gouvernement fédéral. Je n'ai jamais obtenu cette liste. Je l'ai demandée à deux reprises pour me faire dire par un fonctionnaire fédéral que je devrais déposer une demande d'accès à l'information pour l'obtenir. Voilà un problème de transparence que vous n'examinez pas, si l'on parle seulement du processus d'appel d'offres. (**Matt Wood, Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes**)¹³

Le Ministère non seulement a décidé d'appliquer à la hâte ses nouvelles directives nationales, mais a agi de la sorte sans stratégie de transition. D'après les témoignages recueillis, cette décision s'est avérée coûteuse pour beaucoup de promoteurs de projets et pour leur clientèle, tout particulièrement en ce qui concerne la directive sur les appels de propositions. Les promoteurs qui semblent avoir été le plus lésés sont ceux qui s'occupaient des services d'aide à l'emploi (SAE). Deux facteurs expliquent l'impact ressenti par ce groupe. D'abord, la grande majorité des appels de propositions menés à terme en 2004 avaient trait à des projets de SAE. Ensuite, certaines directives communiquées en novembre 2004 relativement aux SAE ont manifestement eu pour effet de déstabiliser encore plus la prestation de ce type de services.

Nos services d'emploi font face à trois menaces. Premièrement, comme un grand nombre d'organismes qui ont comparu devant le comité, nous avons dû faire face à des questions et requêtes agressives, importunes et harcelantes au plan de la microgestion, des directives erratiques et des malentendus au sujet de questions importantes telles les résultats attendus, les services que financera ou non RHDCC et les délais et les coûts acceptables [...] Deuxièmement, nous avons subi de graves coupures d'éléments importants dans notre service d'emploi tels que le développement professionnel spécialisé et le maintien de l'emploi [...] Je crois que nous l'avons dit clairement, nous ne sommes pas un pourvoyeur de services au grand public, c'est la raison pour laquelle ces approches grand public au niveau des coûts et des objectifs ne fonctionnent pas. Une solution unique ne convient pas à tout le monde [...] Le troisième et le plus grave effet du processus d'appel de propositions, c'est que les coupures des services critiques tels que l'approche aux employeurs et le maintien de l'emploi nous engouffrent dans une spirale vers la dégradation entraînant une diminution des employeurs prêts à recruter, des temps d'attente plus

¹³ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n° 26 (11:30), mardi 5 avril 2005.

longs des rendez-vous, car nous avons été obligés de mettre à pied des employés, et des taux plus élevés d'effondrement du placement des clients récemment employés. (**Gary Malkowski, Société canadienne de l'ouïe**)¹⁴

Ces directives se sont traduites par des interruptions de services aux clients, dont nombre d'entre eux sont déjà privés de leurs droits [...] Ou bien on les prive de services, ou bien les services auxquels ils avaient déjà accès sont réduits. Les retards administratifs ont provoqué de multiples prolongations et de nombreuses heures passées à reformuler des propositions. Souvent, les organismes qui n'ont pas beaucoup de ressources financières et de réserves doivent assurer la transition entre les contrats, réécrire les contrats ou attendre des prolongations temporaires de trois mois. Certains programmes sont prolongés à plusieurs reprises. Ainsi, les directives ont servi à détourner [...] le temps, l'énergie, la créativité et les ressources financières que nous avons le devoir de [...] procurer. Elles ajoutent des dépenses administratives et des frais généraux considérables parce qu'on investit du temps dans ces tracasseries administratives. Des contrôles de vérification extrêmement poussés ont servi à la microgestion des ressources et nous empêchent de jouer notre rôle véritable, c'est-à-dire assurer une responsabilisation axée sur les résultats. (**Paul Hubert, Pathways Skill Development and Placement Centre**)¹⁵

À un certain moment, on nous a indiqué que le programme Objectif carrière demandait que le projet soit lié à un secteur d'activité précis. Nous avons donc dû modifier notre projet au complet. Auparavant, nous pouvions toucher à tous les secteurs d'activité, mais nous devons maintenant nous limiter à un seul secteur. Cela impliquait donc beaucoup de changements, que ce soit au niveau des activités prévues dans le cadre du projet ou au chapitre des contacts avec les entreprises. Cela a constitué une modification majeure. À un autre moment, on nous a demandé de retravailler la présentation du calendrier des ateliers que nous offrions. Il a fallu le faire et expliquer en détail les ateliers que nous allions offrir. La forme que nous avons proposée n'était pas conforme aux nouveaux critères d'Objectif carrière. Le deuxième changement [...] représentait beaucoup de travail. (**Rosalie Clément-Jolette, Chambre de commerce et d'industrie Thérèse-De Blainville**)¹⁶

i) Services d'aide à l'emploi

Les services d'aide à l'emploi sont des mesures de soutien offertes dans le contexte du Service national de placement, qui a été constitué en vertu du paragraphe 60(1) de la *Loi sur l'assurance-emploi* pour aider les chômeurs à se préparer au marché du travail et à s'y intégrer de façon durable. Ils englobent toutes sortes d'activités, par exemple l'évaluation des besoins, le counselling d'emploi,

¹⁴ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (11:40), jeudi 24 mars 2005.

¹⁵ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 26 (11:15), mardi 5 avril 2005.

¹⁶ *Ibid.* (12:40).

l'aide à la recherche d'emploi, la mise en rapport avec des employeurs et la communication d'informations sur le marché du travail, comme les offres d'emploi. Cette aide est généralement de courte durée.

Plusieurs témoins ont fait savoir au Comité qu'en plus des directives nationales produites en février 2004 sur l'administration des programmes de contribution, RHDCC avait établi de nouvelles directives sur les SAE. D'après eux, ces directives n'ont pas été communiquées aux promoteurs de projets. Le Ministère ne les a pas présentées au Comité, mais il a indiqué dans l'information fournie à celui-ci que les directives de novembre 2004 sur les SAE visaient à confirmer que cette forme d'aide était censée être de courte durée. Les SAE n'ont pas été conçus au départ pour des activités à long terme.

[...] je crois que le problème est — et je l'aborde ici du point de vue exploitation — que le Ministère essaie d'établir un équilibre entre la loi de 1996, laquelle parlait d'accès aux services d'assurance-emploi, et le retour au travail. Cependant, le problème est qu'on a en fait utilisé la plupart des programmes offerts, à tout le moins en Ontario — et bien sûr nous n'avons toujours pas d'entente sur le développement du marché du travail — pour aider les immigrants et les nouveaux arrivants, les femmes, les jeunes à risque, les personnes handicapées, et ceci d'une façon originale qui permettait à tout le monde d'avoir accès à ces programmes. Il semble maintenant que le Ministère va restreindre la marge de manoeuvre qu'il avait adoptée, et que seules les personnes ayant un lien direct avec le marché du travail seront admissibles aux programmes qui les concernent. Nous croyons savoir que les responsables du volet développement social au Ministère vont travailler à certains de ces programmes d'emploi également. Notre grande peur, cependant, c'est qu'il y a actuellement des gens qui ne traversent pas seulement une halte transitoire, mais sombrent dans l'abîme, en ce qui a trait à l'accès aux services. (**Anne Langille, Pathways Skill Development and Placement Centre**)¹⁷

Selon RHDCC, les SAE sont accessibles aux chômeurs qui ont des besoins spéciaux, mais non aux personnes handicapées qui veulent un soutien en dehors du contexte de l'emploi. Dans ce dernier cas, il faut avoir recours à d'autres sources de financement et à des organismes communautaires qui accorderont une aide spécialisée. Point à signaler, RHDCC a informé le Comité que l'aide spécialisée offerte aux personnes handicapées par ces organismes peut être utilisée conjointement avec les SAE pour soutenir les personnes aptes au travail qui ont besoin d'aide. Apparemment, cette politique a été communiquée officiellement aux centres de ressources humaines du Canada.

¹⁷ *Ibid.* (12:10).

Certains témoins ont affirmé que les directives de RHDC sur les SAE restreignaient l'accès aux services en exigeant des clients qu'ils soient des « participants assurés¹⁸ », mais ce type d'exigence n'est pas permis par la *Loi sur l'assurance-emploi*. En effet, l'alinéa 60(4)a) de la *Loi* précise qu'à l'appui du Service national de placement, la Commission peut aider les organismes qui offrent des services d'aide à l'emploi aux chômeurs.

Recommandation 1

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mène des consultations rigoureuses auprès des grands comme des petits organismes et établisse une vaste stratégie de communication pour tous les éléments de l'Initiative de spécialisation et de concentration.

Recommandation 2

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada donne à tous les organismes qui fournissent des services d'aide à l'emploi des renseignements utiles sur les directives de novembre 2004 touchant cette initiative. Comme l'exige la loi, les services d'aide à l'emploi sont accessibles à tous les chômeurs, peu importe leurs liens actuels ou passés avec le régime d'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada se conforme au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et au *Code de bonnes pratiques de financement*, qui s'appuient tous deux sur l'accord conclu en décembre 2001 entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

¹⁸ Un « participant assuré » est une personne qui est admissible à l'assurance-emploi (AE), qui a été admissible à l'AE au cours des 36 mois précédents ou qui a reçu des prestations de maternité ou des prestations parentales dans les 60 mois précédents. Il est admissible aux prestations d'emploi (subventions salariales ciblées, aide au travail indépendant, partenariats pour la création d'emplois et développement des compétences).

Recommandation 4

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada communique au public une information à jour et accessible sur les projets financés et les organismes qui versent les fonds.

II. Le processus d'appel de propositions

Un élément clé des quatre directives nationales lancées par RHDCC le 16 février 2004 est la mise en place d'un processus d'appel de propositions pour la sélection de promoteurs en ce qui concerne les projets de 500 000 \$ et plus. Dans ses appels de propositions, RHDCC invite les promoteurs intéressés et qualifiés à élaborer et à présenter une proposition de projet qui répond à un besoin communautaire qu'il a défini. Une fois toutes les propositions reçues, RHDCC les évalue suivant un ensemble de critères bien précis et tient compte aussi d'autres facteurs pour la sélection des fournisseurs de services avec qui une entente de contribution sera négociée. Il avise tous les candidats du résultat de l'appel de propositions¹⁹.

Au 8 mars 2005, RHDCC avait lancé ou mené à terme 124 appels de propositions. Il évalue à 30 le nombre d'appels de propositions supplémentaires qui seront lancés dans les premiers mois de l'année financière 2005-2006. Presque tous les appels ont été faits en Ontario (63) et dans la région de la Colombie-Britannique et du Yukon (56). La majorité d'entre eux (83) visaient des fournisseurs de SAE²⁰.

Selon RHDCC, le processus se voulait un moyen plus ouvert, plus transparent et plus équitable de conclure des ententes pour des projets d'une valeur élevée (500 000 \$ et plus). Bien qu'il maintienne que la majorité des intervenants appuient la raison d'être du processus, le Ministère reconnaît, comme indiqué plus haut, que la mise en application s'est faite trop rapidement et que quelques organismes en ont souffert.

Il s'agit en l'occurrence d'avoir les mêmes règles pour tous afin que toutes les parties intéressées et que tous les organismes dûment qualifiés puissent faire une demande de financement dans un climat ouvert et transparent. L'impact sur les organismes n'a pas encore été évalué à

¹⁹ Ressources humaines et Développement des compétences Canada, document présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 8 mars 2005.

²⁰ Ce renseignement a été fourni au Comité par Ressources humaines et Développement des compétences Canada le 2 mai 2005.

100 p. 100 étant donné la rapidité avec laquelle le processus a été mis en oeuvre. (**Michael Saucier, Ressources humaines et Développement des compétences Canada**)²¹

Les témoignages et les deux documents présentés au Comité ont fait ressortir certaines préoccupations concernant l'application non équitable du processus d'appel de propositions et les conséquences négatives du processus pour les fournisseurs de services et leur clientèle. Le Comité a été informé que :

- de bons programmes et services en place depuis longtemps ne sont plus financés;
- les services à la clientèle subissent des interruptions;
- des organismes ont vu partir des professionnels à la suite de licenciements et de démissions;
- le fardeau financier et administratif imposé aux organismes, surtout dans le secteur sans but lucratif, compromet leur capacité de fournir des services d'emploi;
- le processus d'appel de propositions suscite un climat de concurrence malsain entre certains organismes, ce qui nuit à des relations de travail et à des partenariats de longue date dans le secteur bénévole et communautaire;
- les grands organismes donnent maintenant l'impression d'être mieux placés pour répondre aux appels de propositions que les petits organismes, qui n'ont pas nécessairement les ressources voulues pour préparer et présenter des propositions de grande envergure;
- certains organismes locaux voient leurs fonds diminuer au profit de grands organismes qui ne sont pas toujours à même de tirer parti des ressources communautaires ni au courant des besoins et des possibilités propres à une collectivité donnée.

²¹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (11:20), mardi 8 mars 2005.

Le Comité a aussi appris que, dans les petites collectivités sans grandes capacités organisationnelles, le processus d'appel n'est pas toujours un bon moyen de solliciter des propositions de projet en emploi. Les promoteurs de projets peuvent, avec l'autorisation écrite de RHDCC, décider d'avoir recours à d'autres organismes pour atteindre les objectifs d'un projet, mais les membres du Comité estiment que RHDCC devrait aider les organismes des petites collectivités à se doter des moyens voulus pour fournir des programmes et des services d'emploi.

WoodGreen et d'autres organismes du secteur communautaire sans but lucratif fournissent des services majeurs qui aident les membres les plus nécessiteux de nos collectivités à devenir actifs, utiles et productifs [...] Nous mettons en doute le besoin de changements qui toucheront un système de prestation caractérisé depuis longtemps par ses aspects positifs et qui continue à donner des résultats [...] De plus, ces changements ont tendance à procurer des avantages aux grands organismes à but lucratif, pas nécessairement organisés à l'échelle locale et qui ne possèdent donc pas les outils requis pour satisfaire les besoins localement. (**WoodGreen Community Services**)²²

Un bon nombre de groupes ont dit au Comité que la préparation des demandes de financement exigeait trop de ressources et qu'un processus d'appel de propositions n'est pas nécessaire lorsque les organismes offrent des programmes efficaces et rentables. En général, les organismes bénévoles disposent de ressources déjà limitées pour les services à leur clientèle, et à plus forte raison pour la sollicitation et la négociation de fonds. Selon les témoignages entendus, RHDCC alloue aux candidats environ deux semaines pour répondre à un appel de propositions. Les membres du Comité pensent à l'unanimité que ce n'est pas suffisant pour bien préparer et présenter une demande. Ils ont aussi appris que le moment choisi pour lancer l'appel de propositions était souvent mal choisi (par exemple en été, pendant que de nombreux employés sont en vacances). Le processus d'appel de propositions a été qualifié de « démarche de longue haleine frustrante, qui demande une quantité anormale de temps et d'énergie²³ ». Il oblige beaucoup d'organismes à faire des pieds et des mains pour obtenir la prolongation de financement nécessaire au maintien des services en attendant le résultat de l'appel²⁴.

On nous a donné seulement 10 jours ouvrables pour déposer une proposition très détaillée. Ce processus favorisait clairement les grands

²² WoodGreen Community Services, lettre au très honorable Paul Martin, premier ministre, présentée au Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, 8 mars 2005, p. 4.

²³ Réseau canadien de développement économique communautaire, Difficultés relatives aux procédures administratives de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 31 août 2004, p. 3.

²⁴ Société canadienne de l'ouïe, document présenté au Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées, mars 2005, p. 4.

organismes qui avaient la capacité d'embaucher des consultants pour rédiger un certain nombre de propositions et les grands organismes qui avaient une infrastructure assez grande pour présenter plus qu'une proposition. (**Minerva Hui, Réseau ontarien des organismes pour le développement de l'employabilité**)²⁵

Le processus d'appels de propositions n'a pas tenu compte du temps nécessaire à l'élaboration des propositions et a accordé peu ou aucune valeur aux accords de collaboration pour la conception et la prestation de services dans les communautés. Par conséquent, des lacunes ont été créées dans la prestation de services aux Canadiens sans emploi. (**Réseau canadien de développement économique communautaire**)²⁶

Des témoins ont également signalé que le processus avait servi à solliciter des propositions pour des projets de moins de 500 000 \$. Cette pratique est contraire à l'objet de la directive, qui est d'assurer un moyen équitable d'attribuer des contrats d'une valeur élevée. Par exemple, des témoins ont indiqué que des fonds offerts dans le cadre du programme Objectif carrière de la Stratégie emploi jeunesse au Québec avaient fait l'objet d'un appel de propositions qui avait débouché sur des ententes de contribution d'un seuil-limite de 150 000 \$ (la valeur réelle des ententes allant de 89 766 \$ à 149 681 \$). Les membres du Comité estiment que le fait d'imposer des appels de propositions à des organismes responsables de petits projets n'est pas un moyen équitable d'attribuer des fonds et va nettement à l'encontre de l'article 5.2.8 du *Code de bonnes pratiques de financement*, qui oblige le gouvernement à élaborer des ententes moins complexes et plus succinctes pour les projets à moindre coût et à moindre risque de manière à faciliter le processus de demande.

Le Comité a appris que, souvent, RHDCC ne faisait pas de suivi auprès des organismes qui ne s'étaient pas qualifiés dans le processus d'appel et qu'il ne motivait pas son refus. RHDCC a informé le Comité qu'il ne donnait pas régulièrement de séances d'explication et reconnaît qu'il devra dorénavant fournir aux candidats des comptes rendus à jour et utiles sur la façon dont ils ont été évalués et les raisons de leur échec.

Les appels de propositions ne comportaient pas tous un processus de compte rendu. Seuls 52 pour cent des organisations ont dit avoir eu accès à un exercice de compte rendu. Non seulement un exercice de compte rendu donne-t-il aux auteurs de propositions retenus et aux autres la

²⁵ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (11:50), jeudi 24 mars 2005.

²⁶ Réseau canadien de développement économique communautaire, Le besoin de nouvelles ententes de financement pour les programmes communautaires d'emploi et de développement des compétences, mémoire présenté à HUMA, mars 2005, p. 2.

possibilité d'apprendre, mais il appuie également les objectifs de transparence et de reddition de compte du gouvernement. (**ASPECT**)²⁷

Le 23 décembre, nous avons [eu] un coup de fil du directeur général, qui nous a appris que nous ne recevions plus de crédits pour notre programme de prestation pour travailleurs autonomes. Nous n'avons reçu aucune réponse par écrit. Nous en avons pourtant demandé une, mais nous ne l'avons jamais reçue. On nous a dit qu'aucun appel n'était possible [...] C'est exact. Aucune raison ne nous a été donnée, et il n'y avait aucune possibilité d'en appeler de la décision. (**Eunice Grayson, Réseau canadien de développement économique communautaire**)²⁸

Pendant l'étude du Comité, l'équité du processus d'appel de propositions a été remise en question. À titre d'exemple, selon ce que le Comité a appris, des fonds ont été refusés aux responsables d'un excellent projet qui servait depuis longtemps à fournir des services spécialisés aux personnes malentendantes, sourdes et devenues sourdes. RHDCC a offert l'argent à un autre organisme bien connu qui n'avait pas demandé de fonds pour un projet de cette nature et avait dit ne pas posséder l'expertise voulue pour répondre aux besoins de la clientèle. RHDCC a toutefois expliqué que ce projet bien précis n'était pas le résultat d'un appel de propositions, qu'il relevait plutôt d'une initiative communautaire.

À Sault Ste. Marie, le bureau local RHDCC a carrément annulé notre programme d'emploi en indiquant les coûts élevés par client. Ils l'ont offert à La Marche des dix sous locale. La Marche des dix sous a reconnu que bien qu'elle s'occupe de personnes handicapées, elle n'a pas l'expertise nécessaire pour fournir des services d'emploi efficaces aux chercheurs d'emploi sourds, devenus sourds et malentendants. Cela montre à quel point notre service d'emploi est spécialisé dans ce domaine. La Marche des dix sous en a fait une déclaration écrite; nous attendons toujours une réponse du bureau RHDCC de Sault Ste. Marie. (**Gary Malkowski, Société canadienne de l'ouïe**)²⁹

Cela dit, il importe également de souligner que les services fournis par la Société canadienne de l'ouïe ne faisaient pas partie du processus d'appel de propositions, lesquelles avaient été faites par la collectivité elle-même, et visaient à répondre aux besoins observés. (**Michael Saucier, Ressources humaines et Développement des compétences Canada**)³⁰

²⁷. ASPECT — Association of Service Providers for Employability and Career Training, La relation entre Ressources humaines et Développement des compétences Canada et les organisations communautaires en Colombie-Britannique, document présenté à HUMA, février 2005, p. 3.

²⁸ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (13:05 à 13:10), jeudi 24 mars 2005.

²⁹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (11:40), jeudi 24 mars 2005.

³⁰ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (12:50), mardi 8 mars 2005.

Il est indéniable que le nouveau processus d'appel de propositions a provoqué des remous dans plusieurs collectivités canadiennes, surtout en Ontario et en Colombie-Britannique. La plupart des membres du Comité pensent, comme les témoins et les auteurs des mémoires, que la mise en œuvre du processus a été en général déficiente, contraignante et source d'anxiété. Les nouvelles directives sont censées accroître la transparence et l'équité; or, il est clair qu'elles ont eu des conséquences non escomptées.

RHDCC a dit au Comité qu'il continuerait de réexaminer et d'évaluer le processus d'appel de propositions pour veiller à ce qu'il soit aussi équitable, transparent et efficace que possible. Depuis sa première comparution devant le Comité le 8 mars 2005, le Ministère a rencontré un nombre limité d'intervenants et adopté trois améliorations qui prendront effet sans plus tarder en attendant d'autres consultations auprès du secteur bénévole et communautaire. En vertu de ces changements, le Ministère donne 30 jours aux organismes pour préparer et présenter une proposition, fait passer de 90 à 120 jours l'échéancier prévu pour mener à terme un appel de propositions et inclut la grille d'évaluation détaillée dans le dossier de la demande.

Le Comité se réjouit de ce que RHDCC ait commencé à donner suite aux préoccupations des fournisseurs de services. Il est d'avis que le moment est bien choisi, pour le Ministère, de poursuivre ses consultations auprès des fournisseurs de services et de ses représentants locaux et d'apporter les changements qui s'imposent pour faire en sorte que le prochain appel de propositions soit mieux géré.

Recommandation 5

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada suspende son processus d'appel de propositions jusqu'à ce qu'il ait mené des consultations sérieuses auprès des organismes communautaires en vue de fixer un délai convenable pour la préparation et la présentation des propositions. Le Ministère, qui alloue actuellement un délai de 30 jours, devra tenir compte des points de vue exprimés par les organismes pendant les consultations avant de prendre une décision finale. Au besoin, il prolongera le financement des fournisseurs de services actuels jusqu'à ce qu'un délai de réponse plus acceptable soit établi.

Recommandation 6

Le Comité recommande qu'à la reprise du processus d'appel de propositions, Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse le nécessaire pour étaler les dates

d'ouverture et évite de lancer les appels pendant l'été, car les organismes ont alors plus de difficulté à y répondre.

Recommandation 7

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, avec la collaboration des tiers fournisseurs de services, mette au point des formulaires et des logiciels uniformes et faciles à utiliser pour simplifier le travail des organismes qui présentent une demande de financement à la suite d'un appel de propositions et pour faciliter la communication des exigences financières et des résultats de programme. Cette recommandation est conforme au *Code de bonnes pratiques de financement*, qui s'appuie sur l'accord conclu en décembre 2001 entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Recommandation 8

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada aide les organismes des petites collectivités à s'outiller pour offrir les services d'emploi nécessaires. Ce faisant, le Ministère devrait accorder un soutien spécial aux organismes qui conçoivent des moyens innovateurs de répondre aux besoins locaux en matière d'emploi et de développement des compétences.

Recommandation 9

Le Comité recommande que, lorsqu'un organisme ne réussit pas à faire renouveler une entente de contribution ou à obtenir une nouvelle entente, Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse à ce dernier, dans un délai de 14 jours, un compte rendu complet et détaillé des raisons qui ont motivé sa décision.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le processus d'appel de propositions s'applique uniquement aux projets individuels de 500 000 \$ et plus.

III. Critères de sélection

Comme nous l'avons déjà indiqué, le processus d'appel de propositions est censé être un mécanisme équitable et transparent qui appuie les décisions du Ministère en matière de financement. Ce dernier évalue les propositions en fonction de critères qu'il considère cohérents. RHDCC prétend que le processus d'appel de propositions est transparent, mais des témoins ont dit au Comité que les demandeurs n'ont pas reçu la grille d'évaluation lorsque la directive est entrée en vigueur.

RHDCC soutient que les appels de propositions lui permettent de choisir le moyen le plus efficace de fournir des services d'une qualité suffisante pour produire certains résultats. Cependant, ses critères de sélection accordent peu de valeur à l'expérience des organismes et à leur capacité à offrir des programmes efficaces et à obtenir des résultats. Comme il fallait s'y attendre, cette question a reçu beaucoup d'attention dans les discussions portant sur les critères de sélection³¹.

Les critères utilisés pour évaluer les propositions se divisent en six catégories : profil organisationnel, plan de gestion des ressources humaines, mode de prestation des services, connaissance de la collectivité et du marché du travail, budget, présentation et références. Ces catégories valent respectivement 80, 65, 150, 85, 105 et 15 points³².

De nombreux organismes affirment que par souci de transparence, le Ministère devrait leur fournir la grille d'évaluation. Beaucoup croient aussi que leur expérience et succès passé devraient peser plus lourd dans la balance. En effet, RHDCC accorde un maximum de 10 points, ou 2 % du total, aux organismes qui ont déjà fourni des services en son nom, et un maximum de 20 points (4 % du total) à ceux qui ont de l'expérience auprès de la clientèle cible.

C'est le résultat du processus obscur d'appel de propositions. Il s'agit d'un processus qui est tout sauf transparent. On a transféré le financement destiné aux collectivités qui sont particulièrement dans le besoin à d'autres

³¹ L'annexe A présente un exemple de grille d'évaluation.

³² Les demandeurs doivent répondre par « oui » ou « non » à huit énoncés, par exemple : excellente réputation auprès des intervenants; pratiques adéquates de comptabilité et de contrôle financier; dette active envers le gouvernement fédéral; poursuite criminelle ou autre en instance.

secteurs où les services supplémentaires qui pourraient être mobilisés sont moins nécessaires. (**Eunice Grayson, Coalition canadienne des organismes communautaires en développement de l'employabilité**)³³

Or, après des semaines d'attente et des centaines d'heures de travail supplémentaires nécessaires en vue d'assurer la continuité du service, l'appel de propositions a été rendu public au mois d'août et on nous a donné deux semaines pour soumettre notre proposition. Nous avons donc préparé une soumission bien réfléchie et saine du point de vue financier en documentant largement nos réussites précédentes.

Nous avons été complètement sidérés de constater que l'appel de propositions ne tenait pas compte des réalisations passées. Ce qui est encore plus dérangeant, c'est qu'on ne nous a jamais expliqué quels éléments seraient jugés importants. Or, lorsque les détails de la grille de notation ont finalement transpiré, nous avons été catastrophés d'apprendre que seulement 4 % de la note totale dépendait de l'expérience de travail avec la clientèle spécifique. Si cela n'illustre pas à quel point les architectes de ce système sont déconnectés, je ne sais pas ce qu'il vous faut! De plus, on ne tenait aucunement compte des recommandations des clients ni même de visites sur place ou encore d'appels auprès des autres bailleurs de fonds pour obtenir des renseignements sur les états de service de notre agence. (**Diana Gatti, Gateway Cafe**)³⁴

Au fil des ans, de nombreux organismes communautaires ont acquis des compétences et une expertise spécialisées leur permettant d'offrir des programmes d'emploi de qualité au nom de RHDC et d'autres instances publiques. Or les critères de sélection n'accordent aucune valeur à la capacité des demandeurs à fournir des services efficaces et à obtenir des résultats. Tous les membres du Comité croient qu'il s'agit là d'une grave lacune.

Les projets que le processus d'appel de propositions prive de fonds ont donné certains des résultats les plus novateurs et les plus efficaces que RHDC et les ministères qui l'ont précédé ont obtenus. (**Jeannette Meunier-McKay, Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada**)³⁵

Les membres du Comité sont d'avis que RHDC devrait revoir et modifier ses critères de sélection en prenant soin de consulter d'abord un échantillon représentatif des promoteurs de projets qui offrent actuellement des programmes en son nom.

³³ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (12:05), jeudi 24 mars 2005.

³⁴ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 28 (11:15), mardi 12 avril 2005.

³⁵ *Ibid.*, (11:50).

Pour faire suite à la recommandation 5, le Comité croit que le processus d'appel de propositions devrait être suspendu durant l'examen des critères de sélection, jusqu'à ce que la nouvelle grille d'évaluation soit en vigueur. Les membres du Comité sont conscients que la modification des critères de sélection ne sera pas particulièrement utile aux organismes dont les demandes ont déjà été rejetées en vertu des critères actuels. Ils reconnaissent aussi que les ententes échues ne peuvent pas être prolongées de façon rétroactive. Cependant, la plupart d'entre eux sont d'avis que les ententes de contribution en cours devraient être prolongées jusqu'à ce que les nouveaux critères de sélection entrent en vigueur.

Recommandation 11

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse à tous les organismes qui répondent à un appel de propositions une description détaillée des critères de sélection précisant la note maximale associée à chacun. Ce document devrait aussi expliquer la pondération des notes.

Recommandation 12

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mène des consultations sérieuses auprès d'organismes qui offrent des programmes de contribution en son nom, en vue de revoir les critères en fonction desquels il évalue les participants à son processus d'appel de propositions. Les critères de sélection devraient accorder du poids aux organismes qui peuvent démontrer leur capacité à offrir des programmes de haute qualité axés sur les résultats. Lorsqu'il y a lieu, la capacité à servir une clientèle qui présente des besoins particuliers devrait aussi être récompensée. Conformément à la recommandation 5, le processus d'appel de propositions devrait être suspendu durant l'examen des critères de sélection jusqu'à ce que la nouvelle grille d'évaluation entre en vigueur. Entre-temps, les ententes en cours devraient être prolongées.

IV. Fardeau administratif

Sans leur témoignage, de nombreux organismes ont affirmé que le fardeau administratif des programmes de contribution de RHDCC est excessif, et que c'était le cas même avant les quatre directives administratives du 16 février 2004. La partie suivante présente les lacunes soulevées relativement à la négociation et à l'administration des ententes ainsi qu'aux vérifications obligatoires.

i) Négociation et administration des ententes de contribution

Des témoins ont dit au Comité que RHDCC se préoccupe de détails insignifiants lorsqu'il négocie les ententes de contribution. Certains ont comparé l'approche du Ministère à de la comptabilité judiciaire et à de la microgestion. Des négociations qui prenaient autrefois des semaines peuvent maintenant prendre des mois — plus de deux mois dans certaines régions. Un sondage mené par l'Association of Service Providers for Employability and Career Training (ASPECT) auprès de ses membres en Colombie-Britannique a révélé que 59 % des négociations ont nécessité deux mois ou plus (de ces 59 %, 23 % ont pris entre deux et trois mois et 36 %, plus de trois mois)³⁶. Ces négociations constituent un lourd fardeau pour les organismes, en raison du temps qu'elles accaparent — temps pour lequel RHDCC n'offre aucun dédommagement. En retour, les organismes ont moins de temps à consacrer à leur mission, qui est d'aider les chômeurs dans le besoin.

Les organisations ont affirmé que les politiques et les procédures de RHDCC ont eu comme résultat un processus de négociation plutôt tendu. Après avoir soumis des propositions fondées sur la meilleure valeur pour la prestation des services, des organisations rapportent avoir dû investir des heures pour défendre leur proposition et faire une multitude de révisions aux budgets et réduire les niveaux de services qu'elles avaient proposés. Plus de 61 pour cent des organisations qui ont répondu ont déclaré que les négociations avaient exigé plus de 40 heures, et 44 pour cent des organisations ont dit avoir dû consacrer plus de 100 heures à la négociation d'un nouveau marché. Les coûts liés à ces activités ne peuvent pas être récupérés, et ils ne sont pas exonérés d'impôt. De plus, les organisations doivent souvent répondre aux mêmes questions posées par de nombreux agents de programmes ou d'autres représentants de RHDCC.

(Norma Strachan, Association of Service Providers for Employability and Career Training)³⁷

RHDCC a informé le Comité que les ententes de contribution doivent être approuvées par un comité d'examen interne. Cette mesure découle de l'une des quatre directives de la phase I de l'Initiative de spécialisation et de concentration de février 2004. Selon RHDCC, ces comités assurent un niveau additionnel de diligence raisonnable en garantissant que les projets proposés répondent à un certain nombre de préalables, notamment qu'ils respectent les modalités d'application du programme, les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les priorités définies dans le plan d'activités³⁸. L'examen en comité

³⁶ ASPECT — Association of Service Providers for Employability and Career Training, *La relation entre Ressources humaines et Développement des compétences Canada et les organisations communautaires en Colombie-Britannique*, document présenté à HUMA, février 2005, p. 3.

³⁷ *Ibid.*, p. 4.

³⁸ Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences, Questions-Réponses : Exigence d'appel de propositions issue des Directives nationales des Opérations des programmes d'emploi de RHDCC entrées en vigueur le 16 février 2004, p. 6.

n'est pas requis seulement pour les ententes conclues à l'issue d'un appel de propositions, mais pour toutes les ententes de contribution³⁹.

Dans leurs mémoires et témoignages, les organismes ont déploré que les retards dans l'approbation et la négociation des ententes aient une incidence néfaste sur les organismes du secteur bénévole et leur capacité à desservir la clientèle. À cause de ces retards, certains organismes ont dû mettre à pied du personnel ou accepter la démission d'employés qui recherchaient une plus grande sécurité d'emploi. D'autres ont dû verser des sommes importantes en intérêts pour obtenir du financement provisoire ou faire des dépenses additionnelles pour faire démarrer leur projet une fois l'entente signée. Les retards affectent particulièrement les petits organismes sans but lucratif, causant des difficultés financières et organisationnelles pouvant nuire à leur viabilité à long terme.

De nombreux témoins se sont dits frustrés par ce qu'ils considèrent une gestion excessive des frais administratifs et généraux admissibles dans le cadre d'une entente de contribution. Certains ont aussi affirmé qu'il serait plus efficient de permettre l'achat d'équipement comme les ordinateurs, au lieu d'obliger les organismes à les louer à un coût supérieur à leur valeur. D'autres se sont plaints du traitement réservé aux locaux, notamment du fait que les organismes qui louent de l'espace à bureau peuvent se faire rembourser des frais de loyer, mais pas ceux qui possèdent leurs propres locaux.

[...] microgérer les accords de contribution correspond à un gaspillage total des fonds publics. Il est ridicule de nous demander combien de crayons, de plumes, de bâtonnets de colle et d'autres fournitures de bureau il nous faudra l'an prochain. Le fait que les fonds soient débloqués après seulement que les dépenses aient été effectuées devrait rassurer les fonctionnaires sur la façon dont ils sont utilisés. (**Diane Gatti, Gateway Cafe**)⁴⁰

Prenons un exemple : si vous avez besoin d'un ordinateur pour un projet, il faut en louer un, au coût de 200 \$ par mois. Au bout du compte, l'ordinateur coûte plus que si vous l'aviez acheté. (**Yves Picard, Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec**)⁴¹

Il y a d'autres aspects, dont bon nombre, à mon avis, pourraient être regroupés sous la rubrique d'irritants administratifs de longue date avec le ministère [...] Le premier concerne la manière dont le ministère négocie les frais administratifs d'un organisme. Récemment, nous avons tenu une réunion avec un grand organisme de Toronto, et les représentants de cet

³⁹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (12:40), mardi 8 mars 2005.

⁴⁰ Centre d'emploi Gateway Cafe, *The Gateway to Employment*, document présenté à HUMA, 12 avril 2005.

⁴¹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 28 (12:40), mardi 12 avril 2005.

organisme nous ont dit : « Vous consacrez 85 p. 100 de votre temps à négocier 15 p. 100 des coûts; vous insistez trop sur les frais généraux et c'est pourquoi vous devez trouver de meilleures façons de faire. » Le ministère songe à adopter des approches, sous forme de projets pilote, pour voir comment nous pouvons nous retirer de la microgestion des frais généraux et établir un taux fixe qui pourrait être appliqué. À cette fin, nous sommes en train de tester trois types d'approche. (Michael Saucier, **ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences**)⁴²

Les membres du Comité craignent que ces questions administratives et financières n'érodent la confiance essentielle à une collaboration fructueuse entre RHDCC et le secteur bénévole. Comme le Comité l'a déjà recommandé, RHDCC devrait adopter le *Code de bonnes pratiques de financement*, qui guide l'aspect financier des rapports entre le secteur bénévole et le gouvernement du Canada et propose des mesures pour simplifier les procédures de reddition de comptes et améliorer les pratiques de financement dans le but d'assurer la viabilité à long terme du secteur et des organismes bénévoles.

Recommandation 13

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada établisse, en consultation avec des organismes des secteurs bénévole et privé, des normes quant au délai de réponse l'obligeant à répondre aux participants au processus d'appel de propositions et à négocier les ententes de contribution avec les candidats retenus dans une période de temps définie. Ces délais doivent être mutuellement convenus entre toutes les parties et être inférieurs aux délais actuels. La performance du Ministère à cet égard devrait figurer dans son *Rapport sur le rendement* annuel.

ii) Vérifications obligatoires

Bien que le Conseil du Trésor doive approuver les conditions des programmes de contribution, c'est aux ministères fédéraux qu'il incombe de déterminer si ces conditions sont respectées. Cette responsabilité comprend la vérification des participants lorsque jugé nécessaire. Toutes les ententes conclues dans le cadre des prestations d'emploi et des mesures de soutien doivent stipuler que la Commission de l'assurance-emploi du Canada conserve le droit de vérifier les dossiers des organismes subventionnés. Le 16 février 2004, RHDCC a annoncé l'ajout d'une clause de vérification obligatoire à toutes ses ententes de contribution

⁴² *Ibid.*, (13:25).

de 350 000 \$ ou plus. Le nombre de vérifications dépend de la durée des ententes : une vérification finale pour celles de neuf mois ou moins; au moins une vérification intermédiaire et une vérification finale pour celles de neuf mois à deux ans; une vérification tous les 12 mois et une vérification finale pour celles de deux ans ou plus. Ces vérifications portent sur les modalités financières et non financières des ententes relatives à des projets.

Pour ce qui est des vérifications, on en prévoit une après neuf mois s'il s'agit d'un projet de neuf mois. Il y a une clause étrange qui exige de faire deux vérifications au cours d'un exercice financier, ce que je trouve excessif. **(Matt Wood, Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes)**⁴³

Tous les membres du Comité admettent l'importance de vérifier la gestion financière des programmes financés par l'État. Certains membres et témoins appuient entièrement les vérifications obligatoires, tandis que d'autres croient qu'une certaine latitude devrait s'exercer à l'égard des organismes qui entretiennent une relation de longue date avec RHDCC et qui ont toujours fourni des services de haute qualité et un rendement satisfaisant. Pour ces organismes, les vérifications obligatoires ne sont pas seulement excessives et coûteuses, mais détournent les ressources de l'objectif premier du financement, qui est d'aider les chômeurs à intégrer le marché du travail.

À l'intention de tous les députés présents, il faut savoir — et ma propre organisation a eu à le faire — que tous les organismes de bienfaisance et à but non lucratif sont tenus par la loi d'avoir une vérification officielle. Nous, en Ontario, avons reçu la visite de KPMG en mai pour faire une vérification complète de mon organisation. Puis, pour chaque entente de plus de 350 000 \$, ils sont revenus. L'une d'entre elles représentait 4 200 \$, et les gens de KPMG ont ri pendant tout le temps qu'ils se rendaient à la banque. Nous avons trouvé que... eh bien, c'est y aller un peu fort. Imaginez tout l'argent que le gouvernement fédéral consacre à des vérifications externes dans tout le pays. Imaginez-vous-le! Je ne veux même pas connaître le chiffre. Nous croyons que ce n'est pas nécessaire. **(Bernadette Beaupré, Réseau ontarien des organismes pour le développement de l'employabilité)**⁴⁴

Certains membres du Comité croient aussi qu'avec ces vérifications obligatoires, RHDCC s'éloigne de son engagement à concevoir des politiques de vérification axées sur le risque. Dans son *Rapport sur le rendement de 2002-2003*, RHDCC annonçait son intention d'axer davantage la gestion de ses subventions et contributions sur le risque afin de concentrer ses efforts sur les cas jugés risqués,

⁴³ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^e session, 38^e législature, séance n^o 26 (12:20), mardi 5 avril 2005.

⁴⁴ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^e session, 38^e législature, séance n^o 25 (12:35), jeudi 24 mars 2005.

au lieu d'employer une « approche unique »⁴⁵. Si le Comité ne s'oppose pas aux vérifications comme telles, certains de ses membres trouvent toutefois inutile d'imposer aux contribuables et aux organismes en règle une fréquence de vérification aussi élevée que celle découlant de la directive de RHDCC.

Recommandation 14

Le Comité recommande qu'à moins de circonstances exceptionnelles, il n'y ait pas plus d'une vérification tous les 12 mois.

Recommandation 15

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada adopte une approche davantage axée sur le risque pour la vérification des ententes de contribution, surtout celles de 500 000 \$ et moins.

V. Durée des ententes de contribution

Selon l'article 5.2.2 du *Code de bonnes pratiques de financement*, le gouvernement devrait « recourir à des ententes de financement pluriannuelles et mettre en oeuvre des mécanismes visant à faciliter leur utilisation, lorsque la conjoncture s'y prête, afin d'accroître la stabilité des organismes et leur capacité de planification à long terme⁴⁶ ». Le Comité constate que parmi les organismes qui ont témoigné, les ententes de financement d'un an semblent être la norme.

Le Comité est conscient que les organismes doivent mobiliser d'importantes ressources pour demander des fonds, négocier les ententes et répondre aux exigences comptables. Par ailleurs, les fréquents changements de promoteurs ne sont pas sans conséquence; le manque de continuité et l'interruption des services nuisent à la qualité des programmes offerts aux Canadiens et aux Canadiennes.

⁴⁵ Développement des ressources humaines Canada, *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003* (voir : http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/HRDC-DRHC/HRDC-DRHC03D-PR_f.asp?printable=True)

⁴⁶ Table conjointe sur l'Accord de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, *Code de bonnes pratiques de financement*, octobre 2002, p. 19.

Au-delà de la tracasserie administrative, c'est beaucoup plus les services à long terme à rendre aux jeunes qui est l'efficacité d'un protocole sur trois ans. Cela nous permet de maintenir en place nos ressources humaines, de développer une expertise, d'investir dans nos ressources humaines et de s'assurer qu'au bout du fil, le jeune qui se présente chez nous quand il rencontre quelqu'un, ce n'est pas quelqu'un qui part au bout de trois mois parce que le projet est fini. C'est ce qui fait un peu la différence quand on travaille dans des organisations comme les nôtres. **(Yves Picard, Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec)**⁴⁷

RHDCC a fait connaître son intention de négocier des ententes de financement d'une plus longue durée à l'issue du processus d'appel de propositions.

L'une des questions qui a été soulevée par bon nombre d'organisations, c'est qu'un financement sur une année n'est pas suffisant. Elles voudraient plutôt un financement pluriannuel. Dans le cadre du processus d'AP, lorsque nous avons un AP et que nous avons négocié une entente avec une organisation, l'intention est de fournir un soutien pour une période de trois ans, plutôt que pour un an. Je ne suis pas certain que c'est ce que vous vouliez dire lorsque vous avez parlé de trois ans. **(Michel Saucier, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)**⁴⁸

Le Comité convient avec les organismes qui ont témoigné et présenté des mémoires que les ententes de financement d'un an sont inefficaces et préconise des ententes pluriannuelles, sous réserve, bien sûr, d'un rendement satisfaisant et du respect des conditions de l'entente. Le Comité croit aussi que le rendement global et les résultats passés d'un fournisseur de services qui est déjà signataire d'une entente devraient être des facteurs déterminants dans la décision du Ministère d'exiger ou non qu'il participe à un second processus d'appel de propositions. RHDCC devrait renouveler (ou renégocier) les ententes des fournisseurs de services choisis dans le cadre d'un appel de propositions qui ont entièrement rempli les conditions de leur entente sans exiger qu'ils participent à un second appel de propositions. De l'avis de plusieurs membres du Comité, toute autre façon de procéder serait injuste et inefficace et aurait probablement des répercussions négatives sur les organismes touchés, leur personnel et leur clientèle. Il importe de signaler que l'intention du Comité à cet égard n'est pas d'empêcher le développement des petits et des nouveaux organismes.

⁴⁷ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 28 (12:15), mardi 12 avril 2005.

⁴⁸ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 22 (12:30), mardi 8 mars 2005.

Recommandation 16

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada passe sans tarder à des ententes de financement de trois ans avec les promoteurs de projets, sous réserve du respect de leurs conditions et notamment d'un rendement satisfaisant.

Recommandation 17

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada soit autorisé à prolonger de trois ans les ententes de contribution pluriannuelles des fournisseurs de services qui ont rempli toutes les conditions de leur entente, y compris les objectifs de rendement, sans passer par le processus d'appel de propositions.

VI. Reddition de comptes en matière d'efficacité et de résultats

Tous les organismes qui ont témoigné sont entièrement d'accord avec la nécessité de soumettre les fonds de contribution octroyés au secteur bénévole à des mécanismes de reddition de comptes et de transparence. Cependant, la plupart des témoins se plaignent que RHDCC se concentre davantage sur la microgestion des dépenses que sur l'efficacité et le succès des programmes. Comme nous l'avons déjà mentionné, cette approche est très accaparante et oblige les organismes à puiser dans les ressources destinées aux programmes et aux services d'aide à l'emploi. De plus, la responsabilité comptable n'est qu'un aspect de la reddition de comptes. Selon de nombreux témoins, RHDCC se soucie plus de la responsabilité comptable que de l'efficacité des dépenses. Certains ont indiqué que des participants reprennent souvent les mêmes programmes qui offrent seulement une aide superficielle.

Nous tenons désespérément à rendre des comptes, mais nous ne voulons pas le faire par le biais de la juricomptabilité. Nous voulons que le gouvernement utilise comme critères de financement les résultats qu'il attend de l'utilisation des fonds, les résultats étant étroitement contrôlés, et non pas la juricomptabilité ligne par ligne, compartimentée. **(Eunice Grayson, Coalition canadienne des organismes communautaires en développement de l'employabilité)⁴⁹**

⁴⁹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 25 (12:30), jeudi 24 mars 2005.

Depuis 15 ans que je fais ce travail et 10 ans que je dirige cette organisation, je sais que l'on met l'accent uniquement sur la recherche d'emploi pour les gens. En contrepartie, les gens reviennent se recycler et nous sommes obligés de multiplier les références pour tenter d'obtenir le service, ce qui, dans la plupart des cas, ne constitue qu'une solution superficielle.

On peut trouver un emploi à une personne pour une période donnée, mais cela ne veut vraiment pas dire qu'elle est épanouie et qu'elle se sent intégrée à la collectivité. (**Vicki Austad, directrice exécutive, New Westminster Community Development Society**)⁵⁰

Lorsqu'on vérifie ce qui a été fait au cours des 20 ou 30 dernières années pour favoriser l'intégration au travail des personnes handicapées et leur accès au marché du travail, on en vient à un constat plutôt accablant. En effet, les pourcentages relatifs au chômage des personnes handicapées demeurent inacceptables. (**Luc Labbé, Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes**)⁵¹

Selon des témoins, puisque les programmes ne sont pas évalués adéquatement, RHDCC n'a aucun moyen de savoir si les fonds publics sont dépensés à bon escient ou s'il faudrait les réaffecter à d'autres programmes plus efficaces.

Je crois que le problème, c'est que les appels d'offres sont seulement un moyen d'assurer la responsabilisation. Faute d'évaluation des programmes — autrement dit, faute de fonctionnaires qui évaluent les méthodes utilisées pour embaucher les gens, les clients auxquels on offre des services, les résultats et les chiffres — faute de ce genre de mécanisme de responsabilisation, l'appel d'offres se justifie. Mais la véritable lacune, c'est que nous travaillons sans avoir ce genre de mécanisme. C'est la véritable lacune que nous devons combler [...] Au lieu de cela, tout ce qu'on vous dit, tout ce qui est transmis aux instances supérieures, c'est que ces gens-là travaillent. Quant à savoir si nous offrons et appliquons des programmes de qualité, on n'en dit rien. Parce que nous ne recueillons pas suffisamment d'information à ce sujet, nous ne faisons pas d'évaluation de programmes. Faute d'évaluation de programmes, il est presque impossible de juger la qualité du travail des différents fournisseurs. (**Matt Wood, Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes**)⁵²

⁵⁰ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 26 (12:25), mardi 5 avril 2005.

⁵¹ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 27 (11:20), jeudi 7 avril 2005.

⁵² Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 26 (11:50), mardi 5 avril 2005.

RHDCC a dit au Comité qu'il a récemment demandé conseil auprès d'un cabinet de consultants sur les moyens d'établir un meilleur équilibre entre le contrôle des risques et les résultats. Le Ministère a aussi mandaté un groupe d'experts formé de représentants des milieux universitaires, du secteur privé et des gouvernements provinciaux pour l'aider à trouver un meilleur équilibre entre la responsabilité comptable et la responsabilité axée sur les résultats.

Les membres du Comité croient fermement qu'il est à la fois possible et essentiel d'intégrer des mesures axées sur les résultats dans la structure de responsabilisation de RHDCC. De plus, ces mesures doivent être concrètes, clairement définies et refléter adéquatement les défis de la prestation de services d'aide à l'emploi à la clientèle cible. Le rendement axé sur les résultats doit devenir l'un des fondements de la responsabilisation.

Recommandation 18

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada instaure des mécanismes efficaces de reddition de comptes axés sur les résultats ainsi qu'un cadre d'évaluation pour les programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien. Les mesures de reddition de comptes axées sur les résultats doivent être élaborées en collaboration avec les promoteurs de projets et devenir une partie importante du cadre de responsabilisation du Ministère. Tous les cinq ans, Ressources humaines et Développement des compétences Canada devrait procéder à une évaluation sommative des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

Recommandation 19

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse aux promoteurs de projets une assistance, y compris de la formation et des fonds, pour amasser les données nécessaires à l'évaluation et à la communication des résultats attribuables à la contribution du Ministère.

VII. Direction et personnel de Ressources humaines et Développement des compétences Canada

Le personnel de RHDCC est absolument indispensable à la prestation d'un service rapide et efficace aux tiers qui offrent des programmes d'aide à l'emploi partout au Canada. Reconnaisant cette importance, le Plan d'action en six points pour renforcer les subventions et les contributions demandait à la direction du Ministère d'examiner et de modifier ses structures de responsabilisation et méthodes de travail, de guider son personnel et de lui fournir les outils, la formation et les ressources additionnelles dont il a besoin. Le Plan d'action demandait aussi à la direction de solliciter le point de vue des employés et d'appliquer leurs suggestions en cas de besoin. Bien qu'il ne sache pas exactement quels éléments du Plan d'action ont été incorporés dans les pratiques de gestion du Ministère, le Comité a l'impression que ce dernier n'a pas suffisamment tenu compte de certains points, comme la nécessité de consulter et de former les employés, dans l'élaboration et la mise en œuvre de ses directives nationales de février 2004.

Les agents de projets locaux peuvent grandement contribuer au développement, à l'évaluation et à l'approbation des projets. Les décideurs à l'échelle nationale et régionale doivent comprendre que le personnel local connaît et comprend les besoins de la clientèle et est en mesure de déterminer quels organismes sont les mieux placés pour la desservir. Les agents de projets locaux doivent aussi pouvoir contribuer de façon significative à l'élaboration des politiques et être entendus lorsqu'ils ont des préoccupations. En même temps, ils doivent appliquer les directives du Ministère lorsqu'on le leur demande et recevoir la formation nécessaire.

De nombreux agents et agentes de projet se comptent parmi les victimes du nouveau processus d'appel de propositions. Ils ont souffert de la microdirection pratiquée par leurs surveillants, de la spécialisation et de la concentration des fonctions, de l'exaspération causée par le retardement des décisions, de l'ineptie de l'incessante modification des directives et de la destruction de leur rôle de développement communautaire. (Jeannette Meunier-McKay, *Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada*)⁵³

Des témoins ont dit au Comité que malgré tous les efforts du personnel local de RHDCC, les directives sont interprétées de façon incohérente, ce qui retarde encore plus l'approbation des projets. Ces retards interrompent les prestations d'emploi et les mesures de soutien, au détriment de leurs bénéficiaires. Le Comité a aussi appris que le roulement du personnel et la séparation des tâches placent les organismes en situation d'instabilité et les amènent à répéter certaines tâches; il a

⁵³ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 28 (11:45), mardi 12 avril 2005.

été question dans les témoignages d'un processus de « double examen », qui oblige les promoteurs de projets à répondre aux mêmes questions à diverses étapes de l'étude de leur demande.

Comme l'avait soulevé le rapport de vérification interne de Développement des ressources humaines Canada de 1999, la compression du personnel compromet une pratique clé en matière d'intégrité financière consistant à confier l'approbation et l'administration des paiements à des employés différents. En d'autres mots, un agent de projet ne devrait pas être responsable d'un projet de contribution du début à la fin. La plupart des membres du Comité conviennent qu'un agent de projet qui s'occupe des relations communautaires — phase de recommandation du projet — ne devrait pas être responsable d'administrer l'entente — phase de clôture du projet.

[...] quand vient le temps de rédiger la demande de financement, nous arrivons difficilement à trouver un fonctionnaire à qui nous pouvons demander des éclaircissements sur la documentation que nous avons reçue. Il est bien important, quand nous rédigeons une demande, de nous conformer aux critères de RHDCC sans perdre de vue notre mission propre et essentielle. Il nous est donc très difficile de faire le lien, si nous voulons être concurrentiels [...] Il y a beaucoup de critères, et le fonctionnaire qui doit étudier la demande interprète ces critères d'une certaine manière. Or, nous avons remarqué, dans nos négociations, que le fonctionnaire travaille en comité avec d'autres groupes de fonctionnaires qui étudieront avec lui notre demande. Ces autres fonctionnaires vont interpréter différemment les critères, poser des questions de détail, et la balle est relancée. Il faut renégocier l'entente qui avait fait l'objet de discussions avec le fonctionnaire qui reconnaissait la viabilité de notre projet et notre capacité à le mener à bien. Il faut recommencer le travail.
(Michel Boisvert, *Les Oeuvres de la Maison Dauphine*)⁵⁴

Le Comité a aussi appris que les relations entre le personnel local et les promoteurs de projets sont le maillon faible de la chaîne, au point où elles peuvent empêcher certains projets de cheminer dans le processus d'approbation. Dans ces cas, il est difficile d'obtenir une évaluation objective des projets. Des témoins ont affirmé que le personnel de RHDCC a besoin de formation sur les techniques de communication et de collaboration.

Recommandation 20

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mette à la disposition de ses employés les ressources nécessaires pour leur permettre de fournir un service stable, cohérent et de haute qualité aux promoteurs de projets. Un personnel suffisant et compétent est

⁵⁴ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re} session, 38^e législature, séance n^o 27 (11:30), jeudi 7 avril 2005.

essentiel pour améliorer l'administration, la gestion et la responsabilisation des programmes de contribution de Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

CONCLUSION

Depuis la vérification interne de 1999, RHDCC a pris plusieurs mesures nécessaires pour améliorer la gestion financière de ses programmes de subvention et de contribution. Cependant, comme en témoigne la réaction de nombreux organismes, la phase I de l'Initiative de spécialisation et de concentration, en particulier le processus d'appel de propositions, a créé un bouleversement inutile au sein de nombreuses communautés partout au pays. Les membres du Comité croient que la mise en œuvre précipitée des quatre directives nationales du 16 février 2004 a nui à certains organismes très respectés ainsi qu'à leur clientèle. Le Comité croit que le secteur bénévole et les autres organismes rendent un précieux service dans leur communauté en aidant les chômeurs à trouver du travail. En conséquence, ils méritent d'être traités comme des partenaires essentiels dans la réalisation des programmes de RHDCC.

C'était un changement radical pour toute la communauté et pour les organisations du secteur bénévole qui étaient habituées à travailler avec nous, à RHDCC. Lorsque j'ai commencé à entendre les préoccupations de certains députés à son sujet, j'ai examiné la situation avec mes collaborateurs, et comment la nouvelle approche avait été mise en œuvre. J'ai appris exactement ce que mes collaborateurs vous ont dit lors de la dernière audience, c'est-à-dire que tout d'abord, puisque c'était un changement de grande envergure, il était très difficile pour le secteur de s'adapter à la nouvelle approche. Je pense que la mise en œuvre a été accélérée pour le secteur, ce qui lui a compliqué la tâche [...] Le deuxième problème est que peut-être que nous n'avons pas préparé le secteur suffisamment pour qu'il puisse faire face à ce nouveau processus. [...] Je ne conteste pas le principe, mais je me demande comment arranger le processus pour que les choses se passent bien avec le secteur. [...] Avec les recommandations que vous allez faire et les recommandations du secteur aussi... je vais demander à mes collaborateurs de discuter avec les grandes organisations de la manière dont nous pouvons améliorer le processus. **(L'honorable Lucienne Robillard, ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences)**⁵⁵

Les recommandations du Comité ont pour but d'aider RHDCC à améliorer la gestion et la réalisation de ses programmes de contribution. Le Comité croit que RHDCC devrait cultiver ses rapports avec les nombreux organismes communautaires qui offrent des programmes en son nom. Les recommandations du Comité visent aussi à rétablir l'équité dans la sélection et la surveillance des projets en modifiant les critères de sélection, en établissant un meilleur équilibre entre la responsabilité comptable et la responsabilité axée sur les résultats, et en allégeant le fardeau administratif qui pèse sur les promoteurs de projets.

⁵⁵ Chambre des communes, HUMA, *Témoignages*, 1^{re}, 38^e législature, séance n° 30 (12 :25), mardi 19 avril 2005.

Enfin, les membres du Comité remercient les groupes et les particuliers qui ont pris le temps de faire connaître leur point de vue en personne ou par écrit. Sans leur contribution précieuse, le Comité n'aurait pas pu rédiger ce rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mène des consultations rigoureuses auprès des grands comme des petits organismes et établisse une vaste stratégie de communication pour tous les éléments de l'Initiative de spécialisation et de concentration.

Recommandation 2

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada donne à tous les organismes qui fournissent des services d'aide à l'emploi des renseignements utiles sur les directives de novembre 2004 touchant cette initiative. Comme l'exige la loi, les services d'aide à l'emploi sont accessibles à tous les chômeurs, peu importe leurs liens actuels ou passés avec le régime d'assurance-emploi.

Recommandation 3

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada se conforme au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et au *Code de bonnes pratiques de financement*, qui s'appuient tous deux sur l'accord conclu en décembre 2001 entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Recommandation 4

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada communique au public une information à jour et accessible sur les projets financés et les organismes qui versent les fonds.

Recommandation 5

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada suspende son processus d'appel de propositions jusqu'à ce qu'il ait mené des consultations sérieuses auprès des organismes communautaires en vue de fixer un délai convenable pour la préparation et la présentation des propositions. Le Ministère, qui alloue actuellement un délai de 30 jours, devra tenir compte des points de vue exprimés par les organismes pendant les consultations avant de prendre une décision finale. Au besoin, il prolongera le financement des fournisseurs de services actuels jusqu'à ce qu'un délai de réponse plus acceptable soit établi.

Recommandation 6

Le Comité recommande qu'à la reprise du processus d'appel de propositions, Ressources humaines et Développement des compétences Canada fasse le nécessaire pour étaler les dates d'ouverture et évite de lancer les appels pendant l'été, car les organismes ont alors plus de difficulté à y répondre.

Recommandation 7

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada, avec la collaboration des tiers fournisseurs de services, mette au point des formulaires et des logiciels uniformes et faciles à utiliser pour simplifier le travail des organismes qui présentent une demande de financement à la suite d'un appel de propositions et pour faciliter la communication des exigences financières et des résultats de programme. Cette recommandation est conforme au *Code de bonnes pratiques de financement*, qui s'appuie sur l'accord conclu en décembre 2001 entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire.

Recommandation 8

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada aide les organismes des petites collectivités à s'outiller pour offrir les services d'emploi nécessaires. Ce faisant, le Ministère devrait accorder un soutien spécial aux organismes qui conçoivent des moyens innovateurs de répondre aux besoins locaux en matière d'emploi et de développement des compétences.

Recommandation 9

Le Comité recommande que, lorsqu'un organisme ne réussit pas à faire renouveler une entente de contribution ou à obtenir une nouvelle entente, Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse à ce dernier, dans un délai de 14 jours, un compte rendu complet et détaillé des raisons qui ont motivé sa décision.

Recommandation 10

Le Comité recommande que le processus d'appel de propositions s'applique uniquement aux projets individuels de 500 000 \$ et plus.

Recommandation 11

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse à tous les organismes qui répondent à un appel de propositions une description détaillée des critères de sélection précisant la note maximale associée à chacun. Ce document devrait aussi expliquer la pondération des notes.

Recommandation 12

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mène des consultations sérieuses auprès d'organismes qui offrent des programmes de contribution en son nom, en vue de revoir les critères en fonction desquels il évalue les participants à son processus d'appel de propositions. Les critères de sélection devraient accorder du poids aux organismes qui peuvent démontrer leur capacité à offrir des programmes de haute qualité axés sur les résultats. Lorsqu'il y a lieu, la capacité à servir une clientèle qui présente des besoins particuliers devrait aussi être récompensée. Conformément à la recommandation 5, le processus d'appel de propositions devrait être suspendu durant l'examen des critères de sélection jusqu'à ce que la nouvelle grille d'évaluation entre en vigueur. Entre-temps, les ententes en cours devraient être prolongées.

Recommandation 13

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada établisse, en

consultation avec des organismes des secteurs bénévole et privé, des normes quant au délai de réponse l'obligeant à répondre aux participants au processus d'appel de propositions et à négocier les ententes de contribution avec les candidats retenus dans une période de temps définie. Ces délais doivent être mutuellement convenus entre toutes les parties et être inférieurs aux délais actuels. La performance du Ministère à cet égard devrait figurer dans son *Rapport sur le rendement* annuel.

Recommandation 14

Le Comité recommande qu'à moins de circonstances exceptionnelles, il n'y ait pas plus d'une vérification tous les 12 mois.

Recommandation 15

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada adopte une approche davantage axée sur le risque pour la vérification des ententes de contribution, surtout celles de 500 000 \$ et moins.

Recommandation 16

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada passe sans tarder à des ententes de financement de trois ans avec les promoteurs de projets, sous réserve du respect de leurs conditions et notamment d'un rendement satisfaisant.

Recommandation 17

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada soit autorisé à prolonger de trois ans les ententes de contribution pluriannuelles des fournisseurs de services qui ont rempli toutes les conditions de leur entente, y compris les objectifs de rendement, sans passer par le processus d'appel de propositions.

Recommandation 18

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada instaure des mécanismes efficaces de reddition de comptes axés sur les

résultats ainsi qu'un cadre d'évaluation pour les programmes liés aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien. Les mesures de reddition de comptes axées sur les résultats doivent être élaborées en collaboration avec les promoteurs de projets et devenir une partie importante du cadre de responsabilisation du Ministère. Tous les cinq ans, Ressources humaines et Développement des compétences Canada devrait procéder à une évaluation sommative des prestations d'emploi et des mesures de soutien.

Recommandation 19

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada fournisse aux promoteurs de projets une assistance, y compris de la formation et des fonds, pour amasser les données nécessaires à l'évaluation et à la communication des résultats attribuables à la contribution du Ministère.

Recommandation 20

Le Comité recommande que Ressources humaines et Développement des compétences Canada mette à la disposition de ses employés les ressources nécessaires pour leur permettre de fournir un service stable, cohérent et de haute qualité aux promoteurs de projets. Un personnel suffisant et compétent est essentiel pour améliorer l'administration, la gestion et la responsabilisation des programmes de contribution de Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

ANNEXE A

EXEMPLE DE GRILLE D'ÉVALUATION

<i>Intégrité et probité — Section obligatoire</i>		
Excellente réputation auprès des intervenants et de la collectivité dans son ensemble	OUI/ NON	
Rétroaction positive de la part d'autres ministères	OUI/ NON	
Rétroaction positive de la part des clients et de la collectivité, indépendamment de la satisfaction des besoins	OUI/ NON	
Existence de pratiques adéquates de comptabilité et de contrôle financier	OUI/ NON	
Aucune dette active envers le gouvernement fédéral	OUI/ NON	
CET ORGANISME NE FAIT L'OBJET D'AUCUNE ACCUSATION AU CRIMINEL	OUI/ NON	
Lettres favorables à l'égard du proposant	OUI/ NON	
LE MINISTÈRE N'EST PAS AU COURANT D'AUTRES ALLÉGATIONS SÉRIEUSES DE COMPORTEMENT INACCEPTABLE PESANT CONTRE CET ORGANISME	OUI/ NON	
SOMMAIRE		
<i>Profil organisationnel</i>	Note maximale	Pourcentage
Expérience antérieure avec RHDCC	10	2%
Expérience de travail avec des groupes de clients	20	4%
Antécédents, mandat, domaines d'expertise	20	4%
Adéquation des installations devant être utilisées (entièrement accessibles)	15	3%
Organigramme	5	1%
Matériel informatique compatible à Contact IV	5	1%
Intégralité des données de base	5	1%
TOTAL PARTIEL	80	16%
<i>Plan de gestion des ressources humaines</i>	Note maximale	Pourcentage
Description pertinente des rôles et responsabilités du personnel	20	4%
Régime approprié de protection du personnel (pauses, maladie, etc.)	10	2%
Capacité de fournir les services dans les deux langues officielles	15	3%
Nombre d'employés suffisant compte tenu de l'étendue du travail à faire	15	3%
Politique du personnel	5	1%
TOTAL PARTIEL	65	13%

<i>Mode de prestation du service</i>	Note maximale	Pourcentage
Pertinence des principes et pratiques de counselling	25	5%
Preuve d'expérience pertinente en counselling d'emploi	25	5%
Adéquation des méthodes et outils utilisés pour faciliter le choix d'une carrière	25	5%
Adéquation des méthodes et outils d'évaluation pour le groupe de clients	20	4%
Adéquation des méthodes et outils de counselling d'emploi pour le groupe de clients	15	3%
Description des méthodes et techniques utilisées pour faciliter des changements d'attitude ou d'opinion concernant les obstacles à l'emploi	15	3%
Plan d'exécution satisfaisant, avec description détaillée du déroulement des opérations	15	3%
Bons outils de mesure de la satisfaction des clients	10	2%
TOTAL PARTIEL	150	30%
<i>Connaissance de la collectivité et du marché du travail</i>	Note maximale	Pourcentage
Connaissance solide du marché du travail	20	4%
Technique éprouvée pour se tenir au courant des tendances du marché du travail	15	3%
Méthode appropriée d'intégrer l'IMT dans le processus de counselling	15	3%
Connaissance démontrée des ressources et programmes locaux d'emploi	15	3%
Plan adéquat d'intégration du service aux ressources et programmes existants	15	3%
Connaissance démontrée de la diversité socioculturelle	5	1%
TOTAL PARTIEL	85	17%
<i>Budget</i>	Note maximale	Pourcentage
Salaires justifiés par l'IMT et par l'Enquête sur les taux de salaire de l'Ontario	25	5%
Frais généraux établis à leur juste valeur marchande	25	5%
Postes de dépenses raisonnables et liés au projet	20	4%
Dépenses en capital nécessaires et pertinentes (s'il y a lieu)	15	3%
Prévisions complètes des mouvements de trésorerie	10	2%
Contribution du promoteur ou des autres partenaires indiquée en détail (s'il y a lieu)	10	2%
TOTAL PARTIEL	105	21%

<i>Présentation et références</i>	Note maximale	Pourcentage
Spécifications respectées et formulaires dûment remplis	10	2%
Trois lettres de références fournies	5	1%
TOTAL PARTIEL	15	3%
TOTAL	500	100%

* Toutes énoncés sous la section intégrité et probité doivent être répondues par un « oui » ou un « non ». Une note négative à l'un ou plusieurs des critères d'intégrité et de probité représente un motif suffisant permettant d'exclure la soumission/proposition de tout nouveau financement à moins que de nouveaux éléments soient présentés à cet effet pour révision. À noter: si un des deux critères identifiés en MAJUSCULE est répondu par un « oui », les bureaux doivent consulter avec l'AC avant de procéder avec l'évaluation. L'AC est présentement à établir une méthode d'application afin d'aider le personnel à identifier des normes de qualité pour tous les critères qui se trouvent sous la section d'intégrité et probité.

Source: Ressources humaines et Développement des compétences Canada, information présentée au Comité du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées le 8 mars 2005.

ANNEXE B LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Michael Saucier, directeur général, Marché du travail et Communautés minoritaires de langue officielle	08/03/2005	22
Coalition canadienne des organismes communautaires en développement de l'employabilité Sandra Glass, vice-présidente Norma Strachan	24/03/2005	25
Réseau canadien de développement économique de la communauté Rupert Downing, directeur exécutif Eunice Grayson, membre fondateur		
Réseau ontarien des organismes pour le développement de l'employabilité Bernadette Beaupré, directrice exécutive Minerva Hui, membre du conseil d'administration		
Société canadienne de l'ouïe Monique Doolittle-Romas, directrice régionale Gary Malkowski, vice-président, Relations avec les consommateurs, le gouvernement et les entreprises		
Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes Matt Wood, directeur exécutif	05/04/2005	26
Chambre de commerce et d'industrie Thérèse-De-Blainville Annie Bélanger, directrice générale Rosalie Clément-Jolette, coordonnatrice de projet		
New Westminster Community Development Society Vicki Austad, directrice exécutive		
Pathways Skill Development & Placement Centre Paul Hubert, directeur exécutif Anne Langille		
Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes Luc Labbé, directeur général Claude Séguin	07/04/2005	27

Associations et particuliers	Date	Réunion
<p>Coalition canadienne des organismes communautaires en développement de l'employabilité</p> <p>Nicole Galarneau, coprésidente</p> <p>Les Oeuvres de la Maison Dauphine</p> <p>Michel Boisvert, directeur général</p> <p>Pierre Dallaire, responsable des dossiers de subvention</p>	07/04/2005	27
<p>Gateway Café</p> <p>Diana Gatti, coordonnatrice de division</p> <p>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</p> <p>Michael Saucier, directeur général, Marché du travail et Communautés minoritaires de langue officielle</p> <p>Ontario March of Dimes</p> <p>Steven Christianson, coordonnateur des relations gouvernementales</p> <p>Jerry Lucas, vice-président</p> <p>Réseau des Carrefours Jeunesse-emploi du Québec</p> <p>Pierre Gingras, directeur général</p> <p>Yves Picard, directeur général</p> <p>Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada</p> <p>Alan Lennon, représentant syndical principal</p> <p>Jeannette Meunier-McKay, présidente nationale</p>	12/04/2005	28
<p>Chambre des communes</p> <p>Lucienne Robillard, ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences</p> <p>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</p> <p>Terry Hearn, contrôleur</p> <p>Bill James, directeur général, Politique d'assurance-emploi</p> <p>Joanne Lamothe, directrice générale, Programme d'initiatives jeunesse et Autochtones</p> <p>Alan Nymark, sous-ministre</p> <p>Michael Saucier, directeur général, Marché du travail et Communautés minoritaires de langue officielle</p> <p>Ministère du Développement des ressources humaines (Développement social)</p> <p>Phil Jensen, sous-ministre adjoint, Direction générale des programmes d'emploi</p>	19/04/2005	30

ANNEXE C LISTE DES MÉMOIRES

Accommodation, Training and Networking for Persons with Disabilities
Association of Services Providers for Employability and Career Training
Association ontarienne des centres d'emploi des jeunes
Brown, Les
Centre d'assistance et d'accompagnement aux plaintes
Community Living London
Crescive Corporation
Davenport Perth Neighborhood Centre
Employment Sector Council London Middlesex
Gateway Café
Halton and Peel Professional Executive Network
Kong, Michael
Le Réseau ontarien des organismes pour le développement de l'employabilité
Les Oeuvres de la Maison Dauphine
London Economic Development Corporation
London Interfaith Counselling Centre
London Training Centre
McCarthy, Sinead
Olsen, Peter
Réseau canadien de DÉC
Skills for Change
Small Business Centre

Société canadienne de l'ouïe

Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada

The Learning Enrichment Foundation

The Ontario Association of Youth Employee Centres

Toronto Neighborhood Centres

WIL Employment Connections

Women in Resource Development

WoodGreen Community Services

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport au plus tard cent vingt (120) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire du Procès-verbal pertinent du Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (réunions n^{os} 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 et 35 comprenant le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Raymonde Folco, députée

Opinion dissidente du Bloc Québécois

Le respect des compétences du Québec

Le gouvernement du Québec dispose d'une politique stratégique de développement régional axée sur la prise en charge du milieu par lui-même. Ainsi, très conscient de l'aspect local du secteur communautaire et bénévole, le Québec a reconnu et s'est reposé sur l'expérience et l'expertise des gens du milieu afin que ce « réseau » bien établi puisse se prendre en charge et s'auto-développer. Donc, si le gouvernement fédéral voulait investir dans le secteur bénévole et communautaire, c'est avec la collaboration du gouvernement du Québec qu'il aurait dû le faire, en signant *l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* (décembre 2001) avec ce dernier, et lui transférer les fonds nécessaires à la pleine intégration de ces initiatives dans une politique québécoise cohérente.

De plus, faut-il rappeler que l'entente signée par les ministres Pierre Pettigrew et Louise Harel, le 1^{er} décembre 1997, établissait que le gouvernement du Québec avait la pleine responsabilité de la conception et de l'exécution des mesures actives d'aide à l'emploi, telles que décrites dans la partie II de la *Loi sur l'assurance emploi*? Cependant, malgré cette entente, qui reconnaissait au Québec la responsabilité en matière de développement de services d'employabilité, le gouvernement du Canada continue à gérer lui-même des programmes destinés à ces clientèles particulières. Cette situation est la cause de dédoublements et de chevauchements dans le domaine de l'emploi.

Le secteur bénévole et communautaire a besoin d'un financement stable et à long terme

Il est inutile de rappeler que les organismes communautaires ont besoin d'un financement stable et à long terme. Mais les injustices commises à leur égard en raison des lacunes liées au processus d'appel de propositions, telles que rapportées par les nombreux témoignages entendus à ce comité, nous oblige à le répéter. Il semble en effet que le désir de visibilité l'ait emporté sur la responsabilité d'accorder un financement responsable, qui passe par le respect des compétences du Québec et des provinces.

Le gouvernement fédéral crée des programmes, et subventionne directement les organismes, alors qu'il n'est pas de sa compétence de le faire. Cependant, ces programmes ne sont jamais permanents et ne font pas l'objet d'une entente spécifique avec le gouvernement du Québec, ce qui fait en sorte que lorsque le programme arrive à échéance et qu'il n'est pas renouvelé, le gouvernement fédéral peut s'en laver les mains. Le Québec et les provinces se retrouvant ainsi incapables de satisfaire les besoins de ces organismes, puisque les fonds ne leur ont pas été transférés, mais ont simplement été coupés.

Les recommandations

En tenant compte des deux problématiques soulevées dans les sections précédentes, le Bloc Québécois ne peut entériner l'adoption du rapport tel que présenté, puisque les recommandations 1, 2, 8, 13, 15, 18, 26, 27, 28 et 29 vont à l'encontre (ou contiennent des irritants) des intérêts du Québec en empiétant dans ses champs de compétence, pour lesquels la Constitution lui reconnaît l'expertise.

Ainsi, le Bloc Québécois demande parallèlement à ce que :

1. Que les compétences du Québec et des provinces en vertu de la Constitution et en vertu des différents accords signés avec le gouvernement fédéral, notamment en matière de formation de la main d'œuvre et de programmes d'employabilité, soient respectées.
2. Suite à la demande d'enquête de Monsieur Tony Martin quant aux problèmes sérieux soulevés par de nombreux témoins (crainte de représailles de la part des fonctionnaires du ministère de RHDCC), nous appuyons cette requête et nous demandons qu'une enquête indépendante soit menée afin de faire la lumière sur ces allégations et que justice soit rendue afin que cette situation ne se reproduise plus et que les gens et les organismes lésés soient dédommagés.

OPINION DISSIDENTE DU NPD

**Tony Martin — député
Mai 2005**

INTRODUCTION

J'ai recommandé à notre Comité des ressources humaines d'étudier les programmes de contribution de RHDCC parce que dans ma propre communauté les nouvelles règles ont déstabilisé le réseau de Sault Ste. Marie des agences sans but lucratif qui offrent du soutien à l'emploi. Avec les nouveaux critères de financement, les agences qui coopéraient se trouvent maintenant en compétition pour obtenir les contrats fédéraux. Une vérification du secteur sans but lucratif a confirmé que ce qu'on voit au niveau local se retrouve dans l'ensemble du pays. Les agences sans but lucratif perdent des contrats gouvernementaux de longue date pour fournir des services d'emploi et de la formation à l'emploi.

Le rapport du comité reflète avec exactitude ce que nous avons entendu de la part des témoins communautaires et gouvernementaux : le manque de consultation et de stratégie de période de transition; une stratégie de mise en application des directives; une contravention à grande échelle ou une ignorance de l'Accord du secteur bénévole qui indique que les agences doivent être traitées à titre de partenaires plutôt qu'employés du gouvernement; le manque de transparence; le peu de valeur accordée à l'expérience et à l'expertise que les agences ont fournies historiquement à leurs propositions; la procédure de proposition « déficiente, contraignante, source d'anxiété », l'interruption des services aux clients; la fin de programmes de longue date; le climat de concurrence malsain entre les organismes ce qui nuit à des partenariats de longue date; le choix de grands organismes, y compris les sociétés privées à cause de leurs ressources.

RECOMMANDATION

Cette accusation virulente ne suffit pas à elle seule. Je félicite bien sûr l'essai apparemment sincère de la part du Ministre de résoudre ces problèmes pour l'avenir, mais le Nouveau Parti démocratique croit qu'il est impératif de réparer les dommages causés à de nombreuses personnes. Il faut réparer les torts causés aux agences, aux collectivités et à de nombreux Canadiens vulnérables qui ont souffert de la procédure boiteuse de financement de RHDCC mise en place après son précédent scandale « d'un milliard de dollars ». RHDCC doit rétablir les contrats et le financement à tous les organismes qui ont perdu leur contrat depuis la mise en oeuvre de la procédure d'appel de proposition jusqu'à la tenue de consultations communautaires et l'adoption d'une nouvelle procédure. Nous avons entendu les commentaires de cinq agences qui

méritent de voir leurs contrats rétablis : La Société canadienne de l'ouïe (SCO) de Sault Ste. Marie, ayant des services spécialisés pour les personnes sourdes, à surdité tardive et malentendantes;

Gateway Café, Toronto, aidant les jeunes; The Learning Enrichment Foundation, Toronto, formation des compétences et services d'emploi; Link Up Employment Services, desservant les personnes handicapées; The Working Skills Centre, aidant les immigrantes.

Il faut ajouter d'autres commentaires sur le contrat de la SCO de Sault Ste. Marie car trois témoins du comité ont recommandé le retour du financement — le Réseau canadien de développement économique communautaire, la Société canadienne de l'ouïe et la Marche des dix sous de l'Ontario (MDO). Étonnamment, un représentant de RHDCC qui a indiqué que le gouvernement aidera la MDO de Sault Ste-Marie à offrir ce service même si l'organisme a retiré sa proposition, qu'il n'est pas qualifié pour offrir ce service spécialisé et recommande de donner le contrat à la SCO de Sault Ste-Marie.

AUTRES RECOMMANDATIONS

- Il y a des cas où le processus d'Appel de propositions ne devrait pas s'appliquer, soit dans les communautés rurales et plus petites, ou avec les plus petites organisations ou les programmes établis depuis longtemps et desservant bien le secteur visé. Les critères devraient s'appuyer sur l'efficacité ou l'utilité prouvée du programme pour la communauté ou d'un programme appliquant une nouvelle approche créative par rapport à un programme de longue date.
- RHDCC devrait répartir les Appels de proposition pour ne traiter que deux à trois secteurs par année. Cela réduirait le travail administratif de part et d'autre à un niveau approprié compte tenu du personnel actuel.
- RHDCC doit inclure dans sa grille d'évaluation une reconnaissance précise de l'expertise pour services spécialisés. Une consultation complète des services est nécessaire avant tout changement de politique.
- RHDCC doit cesser sa microgestion des contrats, et choisir plutôt un suivi du rendement et du respect de l'entente tout en restant loin de la gestion du fonctionnement des agences.
- Pour tout critère de rendement fondé sur les résultats, il faudrait tenir compte aussi de la qualité et de la valeur de la formation en plus des statistiques du programme. Par exemple, un programme qui fournit des compétences pour aider les femmes à contrer la discrimination sexuelle et raciale en milieu de travail aura probablement moins de diplômées, mais ces personnes seront plus qualifiées pour réussir dans le milieu du travail.
- Il doit y avoir une révision stratégique complète des programmes d'aide à l'emploi, y compris une évaluation des services pour les personnes qui sont

confrontées à des obstacles à l'emploi comme les immigrantes, les personnes handicapées, les jeunes. Les personnes qui ne sont pas admissibles à l'AE ou les anciens prestataires admissibles à l'emploi voient le retrait des programmes sans aucun plan de remplacement. Ces directives pour les SAE retirent l'accès à ces services pour les Canadiens, y compris les jeunes, les immigrants et les personnes handicapées, souvent les personnes les plus vulnérables de nos communautés. (Paul Hubert, Pathway Skills London)

- Pour assurer la transparence et la reddition de comptes, un groupe consultatif permanent formé de tierces parties devrait être établi pour les programmes de RHDCC, dont les travaux et les conclusions seront rendus publics. (Matt Wood, Association ontarienne des centres de consultation pour l'embauche des jeunes)

INTIMIDATION ET INFLUENCE POLITIQUE

Je demande aux lecteurs de consulter d'abord les témoignages indiquant que les agences ont été victimes d'intimidation de la part du personnel de RHDCC (ASPECT, la Société canadienne de l'ouïe, The Learning Enrichment Foundation qui a perdu la prolongation promise d'un contrat après son témoignage devant le Comité, une suspension de 10 jours pour un membre du personnel de RHDCC qui s'est élevé contre le nouveau processus de financement). Tout ceci doit faire l'objet d'une enquête. Une fonction publique professionnelle n'est pas l'endroit pour une telle intimidation. Nous avons reçu des preuves à l'effet que certaines agences qui ont décroché des contrats ou leur personnel ou conseil d'administration avaient contribué financièrement au Parti libéral du Canada. Il est regrettable que de bonnes agences sans but lucratif constatent la culture d'opulence actuelle et se sentent obligées d'acheter des adhésions dans des clubs politiques prometteurs ou d'assister à des réunions politiques.

CONCLUSION

Un solide secteur communautaire sans but lucratif est vital pour nos villes et pour notre pays. L'économie sociale se fonde sur les types de services de développement de compétences et d'emploi offerts par ces programmes. RHDCC a créé un borbier avec ces nouvelles mesures administratives. Nous pouvons et nous devons sortir de ce borbier — passé, présent et futur.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 17 mai 2005
(Séance n^o 35)

Le Comité permanent du développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à 11 h 20, dans la pièce 705 de l'édifice de La Promenade, sous la présidence de Raymonde Folco, présidente.

Membres du Comité présents : Peter Adams, Eleni Bakopanos, Jean-Claude D'Amours, Raymonde Folco, Paul Forseth, Christiane Gagnon, Ed Komarnicki, Yves Lessard et Tony Martin.

Membres substitués présents : France Bonsant pour Yves Lessard et Yvon Godin pour Tony Martin.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Kevin Kerr, analyste; Chantal Collin, analyste.

Témoins : *Chambre des communes* : Gérard Asselin, député, manitouagan; Yves Lessard, député, Chambly—Borduas.

Conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 avril 2005, le Comité entreprend l'étude du projet de loi C-280, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi (Compte d'assurance-emploi et fixation du taux de cotisation) et une autre loi en conséquence.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 00, la séance est suspendue.

À 12 h 02, la séance reprend à huis clos.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 24 février 2005, le Comité reprend son étude sur l'appel de propositions fait par le nouveau ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences du Canada sur les critères de financement des programmes communautaires.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu, — Que le Comité adopte le rapport « Examen des nouvelles directives régissant les ententes de contribution pour certains programmes offerts au nom de Ressources humaines et Développement des compétences Canada » (dans sa forme modifiée) comme étant le sixième rapport du Comité permanent du Développement des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées.

Que le greffier soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Que le président soit autorisé à déposer le rapport à la Chambre.

Que le Comité fasse imprimer au plus 550 copies de ce rapport en format bilingue.

Que, conformément à l'article du Règlement 109, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport au plus tard cent vingt (120) jours suivant sa présentation.

Il est convenu, — Que le communiqué de presse qui vient tout juste d'être lu soit diffusé immédiatement après le dépôt du rapport auprès du greffier de la Chambre des communes, en ajoutant le fait que deux opinions dissidentes sont également déposées avec le rapport.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du comité

Danielle Bélisle