



Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons



Août 2009

Évaluation des impacts de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Leçons apprises de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2000-2005)

Rapport final
Août 2009

Direction générale de la politique stratégique et de la recherche

*Évaluation des impacts de l'Initiative sur le
secteur bénévole et communautaire :
Leçons apprises de
l'Initiative sur le secteur bénévole et
communautaire (2000-2005)*

Rapport final

*Direction de l'évaluation
Direction générale de la politique stratégique et de la recherche
Ressources humaines et Développement des compétences Canada*

Août 2009

**SP-946-04-10F
(also available in English)**

Papier

ISBN : 978-1-100-94457-9

N° de cat. : HS4-102/2010F

PDF

ISBN : 978-1-100-94458-6

N° de cat. : HS4-102/2010F-PDF

Table des matières

Liste des abréviations	i
Sommaire.....	iii
Réponse de la direction.....	xi
1. Introduction.....	1
1.1 La Table ronde du secteur bénévole	1
1.2 L’Initiative sur le secteur bénévole et communautaire	2
1.3 Gestion horizontale et collaboration	4
1.4 Contexte pour la synthèse	5
1.5 Activités de l’ISBC	5
1.5.1 Accord et codes.....	5
1.5.2 Année internationale des volontaires (AIV)	6
1.5.3 Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB)	6
1.5.4 Participation du secteur à l’élaboration des politiques ministérielles (PSEPM)	6
1.5.5 Conseil sectoriel des ressources humaines pour le secteur bénévole et communautaire.....	7
1.5.6 Amélioration des renseignements statistiques sur les organismes sans but lucratif	7
1.5.7 Recommandations réglementaires	7
1.5.8 Campagne de sensibilisation à l’égard de la valeur ajoutée	7
1.5.9 Stages et bourses en élaboration de politiques (SBEP)	8
1.5.10 Initiative pancanadienne d’apprentissage (IPA)	8
1.5.11 Trousses à outils et manuels	8
2. Structure et tendances du secteur bénévole et communautaire	9
2.1 Bénévolat	9
2.2 Travail rémunéré.....	10
2.3 Ventes de biens et de services.....	10
2.4 Transferts du gouvernement	10
2.5 Dons de charité	11
2.6 Le PIB et la taille du secteur	11
2.7 Environnement externe	11
2.8 Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat	12
2.9 Connaissances et recherche sur le secteur bénévole et communautaire	12
3. Impacts de l’Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur les relations entre le secteur et le gouvernement : constats de l’évaluation	13
3.1 Mise en œuvre de l’Accord et des codes	13
3.2 Résultats de l’Initiative à long terme	14
3.3 Mesure du progrès dans les partenariats	15

3.4	Participation de l'« ensemble du gouvernement » et de l'« ensemble du secteur » dans la gestion des questions horizontales.....	16
3.4.1	Les tables conjointes	16
3.4.2	Communications	18
3.4.3	Évaluation des processus de l'ISBC – Phase des tables conjointes.....	19
3.4.4	Coordination/cohérence de l'interaction entre le gouvernement et le secteur	21
3.5	Compréhension mutuelle et élaboration des structures/véhicules/rôles/responsabilités du gouvernement et de l'ISBC	23
3.6	Influence des représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire sur les décideurs, et accès à ces derniers.....	25
3.7	Démonstration de la collaboration et des pratiques durables.....	27
4.	Impacts de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur les moyens d'action du secteur – Constats de l'évaluation	29
4.1	Élaboration de l'information et du savoir axés sur le secteur et augmentation de la sensibilisation du public et de la compréhension du gouvernement quant au rôle du secteur	29
4.2	Capacité d'attirer des ressources humaines rémunérées.....	30
4.3	Capacité de recruter des bénévoles, de les gérer et de les maintenir en poste.....	33
4.4	Changements dans l'accès aux mécanismes de financement existants et dans leur usage.....	35
4.5	Évolution de la façon dont le secteur se perçoit et s'organise	37
4.6	Connaissance et compréhension des enjeux entre le secteur et le gouvernement.....	38
4.7	Capacités en matière de technologie de l'information.....	39
4.8	Élaboration de politiques	40
4.8.1	Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM)	40
4.8.2	Augmentation de la compréhension de l'élaboration efficace de politiques.....	41
4.8.3	Augmentation de la capacité et de l'engagement à entreprendre ensemble une élaboration efficace de politiques	45
4.8.4	Démonstration de l'élaboration conjointe de politiques dans le cadre de la PSEPM.....	47
5.	Impact de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur la réforme législative et réglementaire – Constats de l'évaluation.....	49
5.1	Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance.....	49
5.2	Amélioration de l'accessibilité et de la transparence de l'organe de réglementation fédéral	51
5.3	Appels des organisations qui ne souscrivent pas aux décisions rendues par l'organe de réglementation	52
5.4	Réformes en matière de conformité, telles que la possibilité d'appliquer de nouvelles sanctions pour s'assurer que les organismes de bienfaisance respectent leurs obligations juridiques.....	53
5.5	Modèles institutionnels	53

5.6	Autres initiatives de réforme du cadre réglementaire.....	54
5.6.1	Responsabilité des administrateurs	54
5.6.2	<i>Loi sur les sociétés sans but lucratif</i>	54
6.	Pertinence continue de la raison d’être de l’Initiative sur le secteur	
	bénévole et communautaire (ISBC)	55
6.1	Objectifs.....	55
6.2	Rôle du secteur.....	55
6.3	Réussites et durabilité	56
7.	Rapport coût-efficacité de l’Initiative sur le secteur bénévole	
	et communautaire	57
7.1	Processus.....	57
7.2	Phase de la PSEPM.....	57
7.3	Structure opérationnelle	58
8.	Conclusions et leçons apprises	59
8.1	Améliorer les relations secteur-gouvernement	59
8.2	Communication.....	60
8.3	Rôle du secteur.....	60
8.4	Renforcement des capacités du secteur.....	61
8.5	Connaissances et information	62
8.6	Relations intersectorielles	62
8.7	Élaboration de politiques	63
8.8	Amélioration des cadres réglementaire et législatif.....	64
8.8.1	Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance.....	64
8.8.2	Responsabilité des administrateurs et nouvelle <i>Loi sur les sociétés</i> <i>sans but lucratif</i>	64
8.9	Leçons apprises concernant les évaluations.....	65
	Annexe 1.....	67
	Annexe 2 : Composantes de l’Initiative sur le secteur bénévole et	
	communautaire (ISBC)	73

Liste des abréviations

AIV	Année internationale des volontaires
APMCC	Alliance pour la prévention des maladies chroniques au Canada
ASPC	Agence de la santé publique du Canada
BCP	Bureau du Conseil privé
BSB	Bureau du secteur bénévole (fait maintenant partie de l'ASPC)
CCC	Comité de coordination conjoint
CCPS	Collectif consultatif sur la politique du sport
CDC	Comité directeur conjoint
CDR	Comité directeur de la recherche
COARSE	Creating Options Aimed at Reducing Sexual Exploitation Project
DDCP	Direction du développement communautaire et des partenariats
ENDBP	Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation
ENOB	Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif
FSBC	Forum du secteur bénévole et communautaire
GDSBC	Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire
GE	Groupe d'experts
GI/TI	Gestion de l'information/technologies de l'information
GRM	Groupe de référence ministériel
GSI	Groupe Sport est important
GTIC	Groupe de travail sur les investissements dans les collectivités
GTSB	Groupe de travail sur le secteur bénévole
ICB	Initiative canadienne sur le bénévolat
INB	Initiative nationale sur le bénévolat
IPA	Initiative pancanadienne d'apprentissage
ISBC	Initiative sur le secteur bénévole et communautaire
PPC	Programme des partenariats communautaires
PRESB	Projet de recherche sur l'évaluation du secteur bénévole
PSEPM	Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles
RHSBC	Ressources humaines dans le secteur bénévole et communautaire

ROLE	Projet Ralliement des organismes bénévoles comme leaders engagés en matière de politiques de santé
SBEP	Stages et bourses en élaboration de politiques
SC/ASPC	Santé Canada/Agence de la santé publique du Canada
Secteur de base	Le secteur de base est le secteur bénévole et communautaire excluant les hôpitaux, les universités et les collèges
SISBC	Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire
SSB	Stratégie pour le secteur bénévole
TCA	Table conjointe sur l'Accord
TCCR	Table conjointe sur le cadre réglementaire
TCINB	Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat
TCMA	Table conjointe sur les moyens d'action
TCS	Table conjointe sur la sensibilisation
TRSB	Table ronde du secteur bénévole

Sommaire

Contexte et but

Le but du présent rapport est de fournir une synthèse du travail d'évaluation effectué à ce jour relativement à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) et d'évaluer les impacts globaux de l'ISBC sur la période 2000-2005. On examine les impacts aux chapitres de la sensibilisation, du renforcement des relations secteur-gouvernement, de la réforme du cadre réglementaire et des moyens d'action. L'évaluation a également pour but de valider les sources de données et d'établir le lien de causalité entre les intrants et les activités du programme et les impacts. On examine la pertinence continue de l'ISBC tout comme son efficacité en fonction du coût. L'étude se termine par les conclusions finales ainsi que les leçons apprises applicables à d'autres initiatives semblables en fait d'envergure et de portée. Une annexe résume la fonction d'évaluation du programme et la méthodologie utilisée dans la présente étude. Un diagramme des différentes tables conjointes et d'autres comités est également compris dans l'annexe.

Au cours de l'ISBC, et après l'achèvement de celle-ci, on a mené plusieurs études d'évaluation. Le présent rapport est une synthèse du travail effectué dans le cadre de l'évaluation de l'ISBC. Le but est de rassembler des éléments de preuve tirés de multiples sources, y compris des résultats d'enquête, des données macroéconomiques quantitatives et des entrevues avec des informateurs clés, et d'évaluer si les objectifs énoncés de l'ISBC ont été atteints.

Description du programme

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) était une initiative quinquennale de 94,6 millions de dollars qui visait à améliorer les relations de travail entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire afin de mieux servir les Canadiens. Les objectifs de l'ISBC étaient les suivants :

- améliorer la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral;
- renforcer les capacités du secteur dans les domaines des finances, des ressources humaines, des politiques et de la gestion des connaissances et de l'information;
- améliorer le cadre réglementaire et législatif du secteur.

L'ISBC était une entreprise conjointe unique entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, et ce, de trois façons. D'abord, sa portée en fait d'objectifs généraux touchant les relations, les moyens d'action et la réforme réglementaire allait au-delà de tout ce qui avait été entrepris jusqu'alors. En outre, la nature conjointe du travail était unique, parce que les tables conjointes et le Comité de coordination conjoint étaient composés de représentants tant du secteur que du gouvernement. Enfin, elle s'est démarquée

par son étendue en tentant de susciter la participation de tout le secteur et de tout le gouvernement fédéral.

Méthodologie

La présente évaluation a été effectuée en collaboration avec des représentants du secteur bénévole et communautaire et de nombreux ministères du gouvernement fédéral. La méthodologie repose sur des sources de données de quatre types : enquêtes, études de cas, rapports analytiques et évaluations effectuées auparavant. Plus particulièrement, les sources suivantes ont été utilisées :

1. Deux enquêtes

- Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Enquête auprès des organismes du secteur bénévole (2008)
- Enquête auprès des administrateurs du gouvernement fédéral (2008)

2. Études d'évaluation

- Évaluation des activités entourant l'Année internationale des volontaires 2001 (Patrimoine canadien, 2003)
- Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles : *Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity* (2007)
- Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2004)
- *Évaluation de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles* (2004)

3. Études de cas

- Quatre études de cas approfondies (2008)
 - a. L'Agence du revenu du Canada et la réforme réglementaire
 - b. Résultats de l'ISBC dans le domaine des capacités en ressources humaines
 - c. Résultats de l'ISBC à Santé Canada/Agence de la santé publique du Canada
 - d. Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM) Renforcement des capacités et travail d'élaboration de politiques au moyen du a) Collectif consultatif sur la politique du sport, et b) de projets d'inclusion sociale, d'égalité des sexes et de renforcement des moyens d'action en matière de politiques.
- Résultats de l'ISBC: Leçons apprises des études de cas (2008)

4. Rapports analytiques

- Documents présentés à l'occasion de la conférence sur la méthodologie dans le cadre de l'ISBC, « *Measuring Progress in Joint Partnerships with Government: Methodologies to Assess the Voluntary Sector Initiative* » (a eu lieu les 5 et 6 décembre 2005)

- *Voluntary Sector Current Conditions and Trends: Final Report (2007)*
- Document de travail – *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat (2008)*

En se fondant sur les trois objectifs de l'Initiative, l'évaluation des résultats de l'ISBC était axée sur les quatre domaines clés suivants :

- Les relations secteur-gouvernement
- Les moyens d'action du secteur
- L'élaboration de politiques
- La réforme réglementaire

Dans le cadre de la présente évaluation, on a également examiné la pertinence continue et l'efficacité en fonction du coût. L'évaluation donne un aperçu de la valeur ajoutée de l'ISBC pour le gouvernement fédéral, de la valeur ajoutée du point de vue du secteur, et des avantages relatifs aux processus de développement social pour l'ensemble de la société canadienne. Un résumé des leçons apprises est fourni.

Évaluation des forces et des limites

L'évaluation s'appuie sur les résultats combinés des sources de données mentionnées ci-dessus, qui fournissent une base d'information utile de laquelle on tire des conclusions générales sur l'efficacité, les impacts et la pertinence continue de l'ISBC. Toutefois, on doit reconnaître qu'il y a deux importantes limites inhérentes au rapport auxquelles les auteurs de celui-ci sont confrontés, soit une lacune concernant la clarté et la précision de l'objectif de l'évaluation du programme et le défi de déterminer le lien de causalité entre les activités du programme et les impacts observés. À cet égard, même s'il y a une grande quantité de données sous-jacentes à la présente évaluation, la nature de ces données est qualitative, et il y a une absence de données de base qui pourraient faire en sorte de mieux préciser les impacts de l'ISBC avant son adoption et après sa conclusion.

Constats de l'évaluation

Collaboration et réseautage

L'augmentation de la collaboration et du réseautage au sein du secteur bénévole et communautaire compte parmi les réussites de l'ISBC. Même si l'ISBC n'est pas largement reconnue pour ce changement, les produits de recherche qu'elle a produits ont été importants dans le développement de l'identité du secteur et pourraient avoir indirectement aidé ceux qui les ont utilisés en contribuant à l'amélioration des relations intersectorielles. Les membres des groupes de discussion ont perçu ces produits de recherche comme un résultat de l'ISBC qui durera longtemps.

Parmi les administrateurs gouvernementaux interrogés, la valeur du dialogue qui a été entamé au sein du secteur – ainsi qu’entre le secteur et le gouvernement – a été perçue comme le résultat le plus important de l’ISBC. Selon les personnes du secteur qui ont répondu à l’enquête, la valeur ajoutée pour les représentants du secteur bénévole et communautaire consistait en une amélioration de la relation qu’ils avaient avec le gouvernement, en l’élaboration d’outils et de ressources destinés à leur usage et en la création d’une voix unie et renforcée pour le secteur.

Le compte satellite

Le compte satellite dans le *Système de comptabilité nationale* du Canada fournit une source d’information exhaustive relativement au secteur bénévole et communautaire au Canada. Statistique Canada figure parmi les premiers organismes de statistiques à l’échelle mondiale qui ont cerné et clarifié le rôle important que joue le secteur bénévole et communautaire par l’entremise de son compte distinct dans les comptes nationaux. L’élaboration du compte satellite a été financée par l’entremise de l’ISBC pour garantir la disponibilité de statistiques économiques officielles sur ce troisième pilier de la société canadienne. Les projets de recherche issus de l’ISBC figurent parmi les réussites de cette dernière et sont attribuables à une plus grande cohésion au sein du secteur.

Réforme réglementaire pour les organismes de bienfaisance enregistrés

Le domaine de la réforme réglementaire pour les organismes de bienfaisance est, sur le plan de l’évaluation, unique parmi les objectifs de l’ISBC puisque l’initiative de réforme réglementaire n’a été mise en place qu’en 2004 et prendra fin en 2009. Ainsi, les impacts ont eu moins de temps (à la date de la présente évaluation) pour se manifester, et, comme les efforts dans ce domaine sont continus, les impacts ne se sont pas encore tous fait sentir.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR) a été perçue comme un modèle de collaboration inclusif et progressif qui a offert une occasion importante de faire preuve d’ouverture et de transparence à l’égard de la réglementation des organismes de bienfaisance. Le caractère conjoint des activités de la TCCR (et de l’ISBC) et les possibilités de consultation du secteur (p. ex. relativement aux recommandations provisoires de la TCCR) ont été appréciés par des informateurs clés et vus comme des facteurs qui ont fortement incité le secteur à accepter les recommandations. Même si la TCCR s’est avérée un succès, il y a eu des divergences d’opinions concernant le mandat de la Table et la définition de la notion d’organisme de bienfaisance et le traitement de l’action sociale. Ce manque de clarté concernant les mandats, les rôles et les responsabilités a été identifié comme une des failles du processus constatées au cours de l’ISBC.

Augmentation des capacités du secteur bénévole et communautaire

Le secteur bénévole et communautaire est composé d'organisations qui varient en fait de taille, de type, d'emplacement, de population ciblée et de mandat. Malgré les défis posés par la mesure, la capacité est un domaine de l'ISBC où certains indicateurs quantifiables sont disponibles. Toutefois, étant donné la présence de certaines influences externes, l'impact de l'ISBC sur les mesures de la capacité était difficile à cerner. Même si des améliorations ont été constatées de manière généralisée au sein des technologies de l'information (TI) et, de façon moins importante, au sein des ressources humaines (RH), on n'a pas vraiment attribué ces changements à l'ISBC. Même si les répondants ont été peu nombreux à attribuer le mérite de ces améliorations à l'Initiative, les organisations étant davantage sensibilisées à l'ISBC étaient plus susceptibles de constater une augmentation des capacités dans ces domaines.

Le Conseil des RH est perçu comme une des plus importantes contributions de la Table conjointe sur les moyens d'action (TCMA), sans lequel, selon bon nombre de répondants interrogés, les impacts du travail entrepris ne seraient pas durables. Parmi les organisations bénévoles et communautaires sondées en 2007, 9 % avaient utilisé les outils et les ressources du Conseil des RH, et, pour celles-ci, il y a eu un impact positif (très positif dans 13 % des cas, et passablement positif dans 61 % des cas).

Élaboration de politiques

La Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM) est le principal projet qu'a utilisé l'ISBC pour atteindre ses objectifs liés à l'élaboration de politiques. Les objectifs de la PSEPM étaient d'accroître les occasions pour les organisations du secteur bénévole et communautaire de participer au sein des ministères fédéraux, et de renforcer la capacité du secteur à contribuer à l'élaboration de politiques. C'était un programme de 28,5 millions de dollars visant à créer des liens plus étroits en matière d'élaboration des politiques entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire.

On a constaté des failles dans la conception du programme au moment où, avant la fin de la ronde 2 des projets de la PSEPM, on a procédé à l'évaluation du processus de celle-ci. Parmi les failles les plus notables, il y avait les suivantes : la répartition du financement qui a donné lieu à un manque d'engagement du secteur dans son ensemble; un manque de clarté du cadre de présentation de rapports et de responsabilisation; et un manque de transfert des connaissances. Santé Canada est une exception remarquable puisque, tel qu'on le précise dans l'évaluation du processus de la PSEPM (2004), le ministère a produit un outil commun de responsabilisation et d'évaluation pour tous ses projets réalisés dans le cadre de la PSEPM.

Les projets étaient concentrés parmi quelques organisations qui avaient déjà une relation avec le gouvernement fédéral. Même s'il y a certaines preuves d'impacts positifs liés à certains projets de la PSEPM, le programme dans son ensemble aurait pu tirer avantage de certaines mesures pour garantir une meilleure évaluation des résultats et une diffusion

des connaissances. Le résultat est que, en ce qui a trait à la majorité des 67 projets, les impacts, si impacts il y a, sont inconnus.

Les administrateurs gouvernementaux sondés étaient nombreux à connaître le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* (32/47), et un peu moins de la moitié d'entre eux (16/33) croyaient que le Code avait connu un peu de succès. Malgré ce transfert de connaissances, le rapport du projet de la PSEPM ne faisait aucune mention d'un impact, ni même de l'utilisation, du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* dans le cadre des 15 projets qui ont fait l'objet d'un examen.¹ Aucune preuve de l'utilisation actuelle du Code n'a été trouvée dans les autres documents dont on a fait la synthèse.

Même si plusieurs activités de l'ISBC ne ciblaient pas le niveau institutionnel, l'officialisation des apprentissages (p. ex. les conclusions des rapports finaux et les leçons apprises des projets de la PSEPM) aurait pu permettre à l'ISBC de profiter au maximum de cette expérience et de cerner les impacts durables ou continus qui auraient pu avoir lieu, abstraction faite des impacts constatés par ceux qui étaient directement concernés.

Prestation de biens et de services

Le quart des organisations croient que l'aide apportée par le secteur au gouvernement fédéral relativement à l'élaboration et à la prestation de ses programmes et services a augmenté pendant l'ISBC, tandis que 16 % de celles-ci ont observé une baisse de l'aide qu'elles apportent. Ces dernières ont fait mention, comme principale raison, du manque de communication entre le gouvernement et le secteur, suivi d'une lacune au chapitre de la disponibilité d'un financement de base, et du fait qu'il y avait moins de bénévoles. Les organisations qui ont observé une croissance du rôle et de la contribution du secteur ont mentionné, comme cause principale, les compressions dans les programmes sociaux qui nécessitaient la participation du secteur, suivies de près par la reconnaissance, par le gouvernement, de la nécessité de la contribution du secteur (35 %). Les améliorations au chapitre de la prestation des programmes et des services par le gouvernement fédéral ont été perçues par plusieurs administrateurs gouvernementaux comme un accomplissement de l'ISBC. Les organisations du secteur bénévole et communautaire se voient comme des collaborateurs/partenaires/conseillers, ainsi que comme une ressource/un réseau d'expertise pour le gouvernement.

Leçons apprises de l'ISBC

- Améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement
 - La collaboration entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement peut présenter des avantages, mais elle demande beaucoup de temps et d'énergie.
 - Il y a des limites à l'étendue de cette collaboration.

¹ Le début des projets de la ronde 1 a précédé l'élaboration du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques.

- Il est impératif de tirer au clair les enjeux soumis à la discussion ainsi que les rôles et responsabilités de chaque partie.
- Le travail des tables conjointes a été réalisé en fonction d'objectifs imprécis et irréalistes.
- Il y a eu de légères améliorations sur le plan de la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral, mais elles avaient tendance à être de courte durée et ont été compromises par des problèmes tels que les attentes liées à la responsabilisation, le roulement élevé du personnel et l'évolution des priorités du gouvernement fédéral.
 - Il serait important pour toute initiative suivant dans la foulée de l'ISBC d'éviter de poursuivre trop d'objectifs à la fois en réduisant ses objectifs et son mandat.
 - La participation de tout le secteur, dans toute son étendue, était irréaliste.
 - Au moment d'élaborer une initiative semblable à l'avenir, ce qu'il sera important de faire pour ce type d'initiatives sera de déterminer si le gouvernement perçoit le secteur comme un fournisseur de biens et de services ou comme le bâtisseur d'une société civile et d'un capital social.
 - Au cours de l'ISBC, on a considéré que le roulement du personnel, chez les représentants du gouvernement, était élevé.
- Communications
 - La valeur ajoutée pour les représentants du secteur bénévole et communautaire était relative aux améliorations dans la relation avec le gouvernement, à l'élaboration d'outils et de ressources destinés à leur usage et à la création d'une voix unie et renforcée pour le secteur.
 - Les représentants du secteur bénévole et communautaire sondés étaient peu nombreux à connaître l'ISBC et ses produits clés, soit *l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*, le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, et le *Code de bonnes pratiques de financement*.
- Rôle du secteur
 - Les améliorations apportées à la prestation des programmes et des services par le gouvernement fédéral reflètent une sensibilisation accrue au besoin de susciter la participation des groupes à l'élaboration des politiques et des programmes ainsi qu'une plus grande consultation et une sensibilisation accrue relativement au rôle que peut jouer le secteur au moment de déterminer les priorités.
- Renforcer les capacités du secteur
 - Les extrants les plus visibles et durables de l'ISBC se trouvaient dans les aspects de l'Initiative qui étaient institutionnalisés (Conseil des RH et compte satellite).
 - Même si le compte satellite est un apport inestimable à notre base de connaissances sur le secteur bénévole et communautaire, certaines mesures présentent toujours des lacunes et des incohérences. L'exemple le plus notable concerne le bénévolat; c'est

un concept difficile à définir, et aucun sondage fiable ne fait état des niveaux de bénévolat de manière cohérente.

- **Élaboration des politiques**
 - Un nombre relativement petit d'organisations de grande taille au sein du secteur sont axées sur l'élaboration de politiques. La plupart des organisations ne peuvent se permettre les dépenses importantes en temps et en ressources qu'exige la participation à l'élaboration des politiques.
 - Les organisations du secteur se concentrent davantage sur la prestation de services que sur la participation directe à l'élaboration de politiques.
 - Le processus relatif à la répartition du financement destiné à la PSEPM s'est soldé par une faible participation du secteur dans son ensemble, par le manque de clarté dans le cadre d'établissement des rapports et de responsabilisation et par l'absence d'une stratégie visant à faciliter les transferts de connaissances.
- **Leçons apprises de l'évaluation**
 - Il était nécessaire que l'évaluation soit incorporée d'entrée de jeu dans l'Initiative afin qu'une évaluation de ce type et de cette envergure soit efficace.
 - Les buts et les objectifs du programme n'ont pas été liés à l'avance, et les impacts à obtenir n'ont pas été clairement précisés ni chiffrés.
 - Le fait d'établir le lien direct de causalité avec l'ISBC représentait un défi, vu l'incapacité d'effectuer un contrôle des activités dans l'environnement externe.
 - Il y a eu des obstacles pour les études d'évaluation de haute qualité qui ont servi de sources de données pour la présente synthèse. Le lecteur est prié de consulter les différents rapports en vue d'obtenir une description plus détaillée de ces obstacles.

Conclusion

Dans l'ensemble, les résultats de l'évaluation ont démontré que les impacts les plus positifs de l'ISBC sont concentrés dans les domaines des relations intersectorielles, de la coordination et de la cohérence de l'interaction entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, de la connaissance du secteur et de la réforme réglementaire. Même si la preuve est limitée, elle met en évidence les difficultés liées à la réalisation des impacts désirés dans les domaines suivants : la sensibilisation et la participation, les capacités accrues du secteur dans son ensemble et la difficulté d'intégrer pleinement la participation du gouvernement et du secteur à l'élaboration des politiques.

Réponse de la direction

Rapport de l'évaluation des impacts : Leçons apprises de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2000-2005)

Introduction

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) était une initiative conjointe quinquennale (2000-2005) de 94,6 millions de dollars du gouvernement du Canada et du secteur bénévole et communautaire. Ses objectifs étaient les suivants : améliorer la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral; renforcer les capacités du secteur dans les domaines des finances, des ressources humaines, des politiques et de la gestion des connaissances et de l'information; améliorer le cadre réglementaire et législatif du secteur.

L'ISBC n'était pas un programme, au sens conventionnel; c'était plutôt un effort commun du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire. Cette approche novatrice était en soi une expérimentation qui suivait une tendance internationale en matière de gouvernance vers une plus grande collaboration en vue de résoudre les problèmes d'ordre social. La structure de l'ISBC reflétait cette approche : au cours de la première phase, des représentants du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral se sont réunis à l'occasion de tables conjointes afin de formuler des recommandations qui mèneraient à des activités concrètes au cours de la deuxième phase. Cette collaboration a suscité la participation du gouvernement du Canada sur le plan politique et exécutif, avec pas moins de 23 ministères et organismes, et celle de plus de 65 représentants de l'ensemble du secteur bénévole et communautaire.

L'évaluation finale de l'ISBC a été réalisée de manière semblable, soit par une collaboration entre des représentants tant du secteur bénévole et communautaire que du gouvernement du Canada, qui ont été choisis pour faire partie du comité directeur pour l'évaluation. Cette approche multisectorielle s'étend à la Réponse de la direction. Le secteur bénévole et communautaire, à titre de partenaire dans le cadre de l'ISBC, formulera sa propre réponse à l'égard des conclusions de l'évaluation, réponse qui indiquera comment le secteur pourra appliquer certaines des leçons apprises.

Aperçu

Comme on pourrait s'attendre de tout programme dont les objectifs sont vastes, l'ISBC a atteint ses objectifs dans certains domaines et a eu un impact moins important dans d'autres. Le rapport de l'évaluation fait remarquer les difficultés liées à l'obtention des impacts souhaités concernant la sensibilisation et la participation, les capacités accrues du secteur dans son ensemble et l'augmentation de la contribution du secteur à l'élaboration des politiques.

La direction souscrit à la conclusion selon laquelle l'ISBC n'a pas totalement atteint les objectifs convenus. En outre, nous remarquons, et sommes d'accord avec les évaluateurs sur ce fait, qu'il y a des défis relatifs à la réalisation d'une évaluation complète des impacts de l'ISBC, et ce, en raison de ce qui suit : sa nature et sa portée sans précédent; le manque de données de base sur le secteur, au moment où l'Initiative a été lancée, pour mesurer l'impact/les changements; la divergence entre la culture opérationnelle du gouvernement fédéral et celle du secteur bénévole et communautaire; le choix du moment pour réaliser l'évaluation. Cette dernière a fourni bon nombre de leçons et d'impacts clés, mais n'a pas fourni de recommandations, contrairement aux évaluations de programmes plus typiques. Ainsi, la présente Réponse de la direction réagit aux principales leçons apprises.

Les dirigeants de la Direction du développement communautaire et des partenariats (DDCP) souhaitent remercier tous ceux qui ont participé à l'évaluation des impacts de l'ISBC, notamment dans les autres ministères et le secteur bénévole et communautaire.

Principales conclusions et leçons apprises – Relations

La collaboration entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement en vaut la peine, mais elle exige énormément de temps et d'énergie. Il y a des limites à la collaboration entre des partenaires ayant des cultures opérationnelles divergentes, et il est donc crucial de définir clairement les rôles et responsabilités des partenaires. Plus particulièrement, l'évaluation a fait remarquer qu'« *il est nécessaire de préciser si le gouvernement perçoit le secteur comme un fournisseur de biens et de services ou comme le bâtisseur d'une société civile et d'un capital social, ou les deux, et une initiative conçue en fonction de ces rôles serait probablement plus efficace.* »

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction se rallie à ces conclusions et à ces leçons, dont bon nombre ont été indiquées dans des évaluations antérieures du processus de l'ISBC (selon plusieurs sources de données utilisées dans la présente évaluation finale). On a tenu compte de ces conclusions au moment d'élaborer la Stratégie pour le secteur bénévole (SSB), un programme de quatre ans de 12 millions de dollars lancé en 2005 qui fait fond sur l'ISBC.

Au moment de concevoir la SSB et d'en déterminer le mandat, on a tenu compte de la valeur et des limites du travail effectué en collaboration avec des partenaires divergents, et on a choisi un modèle de consultation propre à mobiliser le secteur. De même, au moment de concevoir la SSB, on a tenu compte des nombreux rôles que joue le secteur au profit du tissu socioéconomique du Canada, soit par la création d'une société civile et d'un capital social et en fournissant des services. Même si le gouvernement perçoit davantage le secteur comme un agent de prestation de services, il est important de comprendre toute la portée des activités de ce dernier. Une partie du mandat de la SSB était de cerner les lacunes relatives à notre compréhension du rôle et de l'envergure du secteur au Canada, et de remédier à celles-ci par l'entremise d'une recherche et d'une analyse des données actuelles.

L'ISBC a souffert d'une surcharge d'objectifs, et il n'était pas réaliste pour elle de tenter de susciter la participation du secteur bénévole et communautaire, qui est vaste et hétérogène, ce qui a probablement eu pour effet de diluer les impacts de l'Initiative. Plus particulièrement, l'évaluation a fait remarquer que « si une nouvelle initiative devait être menée dans cette direction, il serait important de tirer une leçon de la surcharge d'objectifs de l'ISBC et de réduire les buts et le mandat de toute entreprise à venir. »

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction convient que l'ISBC a souffert d'une surcharge d'objectifs et qu'elle n'a pas déterminé sa portée de manière réaliste. Ces conclusions ont guidé l'élaboration de la SSB, lancée en 2005, en partie pour qu'elle mène à terme les éléments restants de l'ISBC, y compris l'évaluation sommative.

Les buts et la structure de la SSB étaient plus précis et clairs. Les objectifs de la SSB étaient les suivants : faire connaître l'Accord et les codes ainsi que le rôle et la valeur du secteur bénévole et communautaire au Canada; renforcer les capacités du secteur afin d'établir un dialogue sur les politiques avec des partenaires fédéraux; et favoriser des conditions permettant l'innovation, les partenariats et les alliances stratégiques au sein du secteur bénévole et communautaire. En outre, une approche consultative, contrairement à une relation conjointe, a permis de définir les rôles et les attentes de manière claire.

En conformité avec les leçons apprises de l'ISBC, le Ministère a souligné l'importance, par l'entremise de la SSB, de la participation du secteur et des consultations de celui-ci relativement à l'élaboration de tâches précises ayant des buts clairs et apportant des résultats concrets. Les activités de la SSB comprenaient le Groupe de travail sur les investissements dans les collectivités (GTIC), qui avait pour mandat d'examiner les pratiques de financement du gouvernement du Canada à l'égard des organismes sans but lucratif en vue de formuler des recommandations pour simplifier le processus de subventions et de contributions et pour augmenter la responsabilisation. Le GTIC a par la suite été incorporé au Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions (GE), qui était plus vaste et qui s'était vu confier un mandat semblable. Cela a mené à une entreprise à l'échelle du gouvernement, notamment à RHDC, visant à mettre en œuvre les recommandations du GE pour moderniser les processus de subventions et de contributions.

Les améliorations dans la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral avaient tendance à être de courte durée et ont été compromises par les attentes relatives à la responsabilisation, par le roulement élevé du personnel et par les priorités en évolution du gouvernement fédéral. Plus particulièrement, les évaluateurs ont soutenu que : « À l'avenir, on devrait planifier les efforts conjoints s'échelonnant sur une longue période de façon à réduire le besoin de continuité des personnes, et ce, en documentant les réunions, en déterminant si les postes seront occupés par des représentants du gouvernement ou des représentants du secteur, et en permettant aux organisations de pourvoir les postes comme bon leur semble. »

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction souscrit aux conclusions du rapport relativement aux attentes, aux régimes de responsabilisation divergents et au roulement élevé du personnel. La SSB, comme mesure de suivi de l'ISBC et en raison de sa portée et de son mandat réduits, a atténué les attentes du secteur. Les objectifs de la SSB étaient précis et concrets, conçus pour susciter la participation du secteur aux échanges relatifs à des enjeux clairs, y compris concernant un élément innovateur. L'élément innovateur a incité le secteur à participer à une consultation pour cerner les priorités du programme de financement de l'innovation de la SSB. Ce financement appuyait la mise en commun de pratiques exemplaires innovatrices entre des organisations du secteur de l'ensemble du Canada dans des domaines liés à la prestation de services, au revenu, à la gouvernance, aux ressources humaines et à la collaboration.

Des changements concernant les priorités du gouvernement et le roulement du personnel sont inévitables. En vertu de son interaction continue avec le secteur, et du travail de la SSB, le gouvernement accroît ses connaissances et sa compréhension du secteur, augmentant les capacités de ce dernier grâce à des partenariats de longue durée dans la prestation de services, dans la communication des recherches et des connaissances ainsi que dans d'autres interactions. Cet engagement ne peut qu'améliorer la compréhension que les partenaires du secteur ainsi que ceux du gouvernement ont de leurs capacités et de leurs préoccupations respectives, et il permettra d'établir des attentes réalistes à l'occasion d'initiatives à venir.

Le GE fournit un bon exemple de la relation entre le gouvernement et le secteur, soit la convergence de l'intérêt et de l'action. Le GE représente un effort à l'échelle du gouvernement pour simplifier les processus de financement et la responsabilisation, et ce, en tenant compte du fait que bon nombre des bénéficiaires du financement étaient des organisations du secteur bénévole et communautaire ayant des objectifs et des responsabilités différentes. Les recommandations du GE tentent d'aborder ces différences, et les ministères dans l'ensemble du gouvernement, y compris RHDC, entreprennent la planification de la mise en œuvre de ces recommandations.

Conclusions clés et leçons apprises – Capacités, élaboration de politiques et savoir

Les auteurs du rapport concluent que l'ISBC n'a pas eu beaucoup d'impacts sur les évaluations des capacités. Ils font remarquer qu'il n'est pas simple d'évaluer les capacités, puisque le secteur bénévole et communautaire est composé d'organisations qui varient en fait de taille, de type, d'emplacement, de population ciblée et de mandat, et qu'il est difficile d'isoler les impacts de l'ISBC des autres forces externes qui pourraient également avoir contribué à renforcer les capacités.

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction est d'accord avec les évaluateurs concernant les limites de l'évaluation de l'impact de l'ISBC : que le fait d'attribuer un impact à une initiative plutôt qu'à des facteurs externes représente un défi commun aux évaluations; que les questions liées à l'évaluation auraient dû être incorporées d'entrée de jeu dans l'ISBC de manière à ce qu'une évaluation de ce type et de cette envergure atteigne ses objectifs. Advenant qu'une initiative semblable soit entreprise à l'avenir, les considérations relatives à l'évaluation seront incorporées dans son élaboration.

Un des défis de l'ISBC était lié au manque de données de base sur le secteur au moment où l'Initiative a été lancée. À l'avenir, les initiatives sur le secteur bénévole auront l'avantage d'établir des données de base afin d'évaluer les impacts en utilisant un certain nombre de sondages et d'ensembles de données relatifs au secteur produits à l'extérieur du cadre de l'ISBC. Cela comprend le compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, l'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif (ENOB) ainsi que l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP). Une partie du mandat de la SSB était de cerner les lacunes liées à notre compréhension, pour toutes les parties prenantes, du rôle et de l'étendue du secteur, et d'y remédier par la recherche et l'analyse de ces données.

On a fait remarquer certaines failles sur le plan de la conception du programme dans la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), y compris la vitesse de la mise en œuvre du programme, qui a occasionné un manque de participation de tout le secteur; un manque de clarté concernant le cadre d'établissement de rapports et de responsabilisation; et l'absence d'une stratégie pour faciliter les transferts de connaissances.

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction souscrit au rapport de l'évaluation concernant les lacunes de la PSEPM et son habileté limitée à renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire à élaborer des politiques. Advenant que des programmes semblables soient entrepris à l'avenir, ils devraient être élaborés avec des mesures de contrôle plus rigoureuses et en fonction de rôles et d'attentes clairement définis, et ce, tant pour les ministères que pour le secteur bénévole et communautaire.

Même si de nombreuses activités de l'ISBC n'avaient pas pour cible le niveau institutionnel, le fait que les apprentissages n'ont pas été officialisés de quelque façon que ce soit représente une occasion manquée de tirer pleinement parti de l'expérience et de cerner les impacts continus. *Les extrants les plus visibles et durables de l'ISBC ont été les parties institutionnalisées de l'Initiative (le Conseil des ressources humaines pour le secteur bénévole et communautaire et le compte satellite)*

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction souscrit aux conclusions de l'évaluation selon lesquelles on n'a pas saisi les occasions de tirer des leçons des activités qui n'étaient ni durables ni institutionnalisées. RHDCC continue de financer le Conseil des ressources humaines pour le secteur bénévole et communautaire par l'entremise de son Programme des conseils sectoriels. Les initiatives à venir incorporeront l'évaluation au stade de la conception pour mieux tirer les leçons, particulièrement pour les activités qui ne dureront pas au-delà de l'initiative. Nous convenons du fait que les éléments les plus durables de l'ISBC démontrent l'importance d'éléments permanents ou continus tels que les sources de données sur le secteur.

L'ISBC a mis en place et/ou solidifié bon nombre d'importantes sources de données sur le secteur, y compris le compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat, l'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif (ENOB), l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP) et des fichiers d'impôt de l'Agence du revenu du Canada (ARC). Ces sources de données ainsi que d'autres projets de recherche ont été très importants au moment d'élaborer l'identité du secteur et de s'assurer de la disponibilité de statistiques économiques officielles, mais il y a toujours des lacunes et des incohérences dans certaines évaluations.

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction souscrit aux conclusions de l'évaluation concernant l'importance des sources de données sur le secteur. RHDCC a travaillé en collaboration avec d'autres ministères pour voir à ce que les sources de données établies continuent d'être financées, et travaille, par l'entremise de la SSB, à diffuser de plus amples analyses utiles de ces données à toutes les parties prenantes. Ce travail a pour objectif de maximiser l'utilisation de ces données et de cerner les lacunes en matière de connaissances ainsi que d'y remédier. Même si ces données ont mené à une meilleure compréhension de la taille et de l'importance du secteur au Canada, il y a toujours des lacunes, et les enquêtes ainsi que les ensembles de données doivent être soutenus et/ou mis à jour.

Conclusion clé et leçons apprises – Réforme législative et réglementaire

On n'a toujours pas pu mesurer tout l'impact de l'Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance en raison des retards liés à la mise en œuvre. La Loi sur les sociétés sans but lucratif, d'abord déposée en 2004, n'a toujours pas été adoptée par le Parlement. Elle est morte au feuillet en 2006 et, à nouveau, en 2008. Les évaluateurs sont d'avis qu'« Un effort commun peut mener à la création de lois à l'intention du Parlement, mais leur achèvement exige l'approbation et l'appui du gouvernement. »

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction souscrit aux conclusions du rapport de l'évaluation concernant la réforme réglementaire et travaille à sensibiliser toutes les parties prenantes relativement à l'importance du service dispensé par le secteur pour les Canadiens. **Soulignons que cette loi a été adoptée et a reçu la sanction royale en juin 2009.**

Conclusion clé et leçons apprises – Évaluations

L'évaluation de l'ISBC est difficile parce que les buts et les objectifs du programme n'étaient pas liés à l'avance, et les impacts souhaités n'étaient ni clairement précisés ni chiffrables. En outre, il y a la difficulté, comme pour toute évaluation, d'établir la causalité dans le monde réel, où il est impossible de contrôler l'environnement externe de manière à conclure que les changements observés (positifs ou négatifs) sont attribuables à l'ISBC.

Réponse de la direction et plan d'action proposé

La direction est d'accord avec les évaluateurs concernant les limites de l'évaluation des impacts de l'ISBC; il était nécessaire que la fonction d'évaluation soit incorporée d'entrée de jeu dans l'ISBC de manière à ce qu'une évaluation de ce type et de cette envergure atteigne ses objectifs. Nous nous sommes assurés que des programmes et des initiatives semblables, tels que la SSB, en raison de leur portée et de leur mandat réduits, disposent d'objectifs clairs facilitant l'évaluation des impacts.

1. Introduction

Le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire ont longtemps travaillé ensemble afin de fournir aux Canadiens des biens et des services dans des domaines tels que : les arts et la culture, les services sociaux, l'environnement, la religion, les sports et les loisirs. Cette relation a connu des moments difficiles du début jusqu'au milieu des années 90 en raison de réductions au chapitre du financement gouvernemental d'organisations bénévoles et communautaires. Le financement d'un éventail d'organisations du secteur participant à une action sociale a été examiné de près, et on a prétendu que les organisations étaient simplement des « groupes d'intérêts spéciaux » ayant besoin de davantage de responsabilisation et de réglementation.

1.1 La Table ronde du secteur bénévole

On a mis sur pied la Table ronde du secteur bénévole (TRSB) en 1995 en partie en réaction à ces préoccupations concernant l'amélioration de la responsabilisation dans le secteur bénévole et communautaire. La TRSB a joué un rôle décisif en permettant au secteur d'affirmer son leadership et de se faire entendre. Il s'agissait d'un groupe formé de 13 organisations nationales du secteur bénévole et communautaire qui se sont réunies pour discuter des questions préoccupantes pour le secteur dans son ensemble. En 1997, la TRSB est allée un peu plus loin et a établi un groupe de personnes qui ont rencontré des agents financiers du gouvernement afin de discuter d'incitatifs fiscaux pour les organismes de bienfaisance.

Plus tard au cours de l'année 1997, la TRSB a mis sur pied un groupe d'experts bénévoles autonome formé de six Canadiens et dirigé par Ed Broadbent, dont le mandat était d'examiner la façon d'améliorer la gouvernance et la responsabilisation au sein du secteur et de renforcer la relation de ce dernier avec le gouvernement fédéral.

Après l'élection fédérale de 1997, le gouvernement a commencé à prendre des mesures pour mettre en œuvre les engagements pris dans le Livre rouge électoral en vue de mobiliser davantage le secteur. L'Agence du revenu du Canada (alors Revenu Canada) a dirigé un comité interministériel de sous-ministres adjoints (SMA) chargé de débattre de la mise en œuvre de ces recommandations. Au cours de l'été 1998, le Groupe de travail sur le secteur bénévole (GTSB), relevant directement du BCP, a été créé et a reçu comme tâche de déterminer quels étaient les enjeux, de dresser une liste de choses à faire pour le gouvernement et de transmettre des aide-mémoire au Cabinet. Cet effort conjugué a également été appuyé massivement par le secteur. Ce dernier avait jusque-là contribué par l'entremise des recommandations formulées par la Table ronde Broadbent et à l'occasion des réunions entre le GTSB et la TRSB.

Pendant ce temps, le produit final de la Table ronde Broadbent a été le lancement, en février 1999, du rapport intitulé *Consolider nos acquis : Pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, qui renfermait 41 recommandations. Après la publication de ce rapport, le gouvernement et le secteur ont créé trois tables

conjointes, chacune ayant un objectif précis : l'établissement d'une nouvelle relation, le renforcement des moyens d'action et l'amélioration du cadre réglementaire. Chaque table conjointe était composée de sept membres du gouvernement fédéral et de sept membres du secteur bénévole et communautaire; elles étaient également coprésidées. Les participants provenant du secteur étaient sélectionnés par la Table ronde du secteur bénévole. En quatre mois, les participants des tables ont publié 26 recommandations consensuelles sous la forme du rapport *Travailler ensemble*. Après la révision des recommandations originales, on a obtenu un accord relativement à l'approche pour leur mise en œuvre. Cet effort de collaboration a constitué la base de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC), avec les crédits budgétaires.

1.2 L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Les objectifs de l'ISBC étaient directement fondés sur le rapport *Travailler ensemble* et sur la collaboration subséquente entre la TRSB et le gouvernement. En 1999, le discours du Trône a reconnu la nécessité d'un partenariat entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire. En 2000, cela a donné lieu à l'initiative conjointe « Un partenariat au profit des Canadiens : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole », qui a été financée grâce à un crédit de 94,6 millions de dollars et un engagement quinquennal dans le budget fédéral.

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) avait pour objectif d'améliorer la relation de travail entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire. Les trois principaux domaines sur lesquels l'Initiative était axée étaient les suivants :

- améliorer les relations entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement;
- renforcer les capacités du secteur (les ressources humaines, le savoir, le financement, la GI/TI, les politiques);
- améliorer les cadres réglementaire et législatif du secteur.

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire a été conjointement dirigée et gérée par le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire. Tant le secteur que le gouvernement ont mis sur pied des structures afin de réaliser leurs travaux respectifs liés à l'ISBC. Le leadership dans le secteur bénévole et communautaire était assuré par :

- Le groupe directeur du secteur bénévole et communautaire, qui comprenait :
 - des membres de la Table ronde du secteur bénévole;
 - les coprésidents des tables conjointes du secteur bénévole et communautaire;
 - les présidents des groupes de travail du secteur;
 - les membres du secteur bénévole et communautaire du Comité de coordination conjoint;

- un représentant du Groupe de référence des Autochtones et un représentant du Groupe de référence des minorités visibles.
- Le leadership du gouvernement fédéral était assuré par :
 - un groupe de référence de ministres, présidé par le président du Conseil du Trésor;
 - le Groupe de travail sur le secteur bénévole relevant du sous-secrétaire du Cabinet (Appareil gouvernemental) et du Bureau du Conseil privé;
 - les membres du gouvernement du Comité de coordination conjoint;
 - le Comité exécutif des sous-ministres adjoints;
 - les coprésidents des tables conjointes représentant le gouvernement.

Le budget prévu pour l'ISBC a été affecté aux activités principales suivantes :

Tableau 1.1	
L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) :	
Affectation budgétaire et activités principales	
Activité	M\$
Capacités	14
Gestion de l'information/technologies de l'information	10
Année internationale des volontaires et Initiative nationale sur le bénévolat	9,9
Reprendre l'ENDBP et créer un compte satellite	5,9
Sensibilisation	5
Accord	5
Réforme réglementaire	6
Groupe de travail sur le secteur bénévole	2,4
Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire	2
Comité de coordination conjoint	1,7
Responsabilité des administrateurs	1,6
Communications	1,6
Étude sur les sources fédérales de financement	1
Sous-total	66,1
PSEPM	28,5
Total	94,6
Tiré du <i>VSI Summative Evaluation Framework and Methodology Report</i> , Groupe Éconov Développement (2005)	

La majeure partie du budget de l'ISBC a été affectée à la phase de deux ans des tables conjointes (septembre 2000 à octobre 2002), qui a totalisé 58,1 millions de dollars (ou 61 % du financement de l'ISBC).

On a mobilisé d'importantes ressources (30 % du budget total de l'ISBC) pour améliorer la capacité des organisations du secteur à contribuer à l'élaboration de politiques par l'entremise des projets de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM). Les 28,5 millions de dollars alloués à la portion PSEPM de l'ISBC ont financé deux rondes, soit un total de 26 ministères fédéraux en partenariat avec des organisations du secteur bénévole et communautaire.

Les objectifs de la PSEPM étaient les suivants :

- accroître les possibilités du secteur bénévole et communautaire de participer à l'élaboration des politiques ministérielles;
- renforcer les moyens d'action du secteur dans ce domaine.

1.3 Gestion horizontale et collaboration

La gestion horizontale peut être perçue comme une collaboration au sein d'un gouvernement, d'un secteur ou d'une organisation. Il s'agit de travailler en collaboration au-delà des frontières. (Table ronde de recherche sur la gouvernance, initiatives horizontales, CCG, 2003)

L'ISBC, axée sur la *collaboration* entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire, était intentionnellement décentralisée, et les principaux véhicules qu'elle a utilisés étaient les six tables conjointes composées d'un nombre égal de représentants du gouvernement et du secteur. L'ISBC avait une grande portée et était complexe sur le plan de la gouvernance et en raison du nombre d'activités.

L'évaluation du processus a indiqué que l'ISBC était un projet tant conjoint que décentralisé. Il s'agissait d'un travail de collaboration et de gestion horizontale. La collaboration a été définie comme étant un travail conjoint, sur un plan vertical, du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire. La dimension horizontale consistait en la gestion du processus décentralisé dans l'ensemble du gouvernement et au sein du secteur bénévole et communautaire.

Certaines parties de l'ISBC ont été dirigées conjointement et d'autres l'ont été séparément, et ce, soit par le secteur bénévole et communautaire, soit par le gouvernement fédéral, et avec une faible participation de l'autre secteur, même si tous deux travaillaient vers l'atteinte d'un objectif commun.

L'évaluation du processus a également indiqué que l'ISBC a été confrontée aux dimensions conflictuelles de composantes étant parfois conjointes, parfois distinctes, soit décentralisées, soit centralisées.

Certaines parties étaient conjointes ou distinctes, et influencées par l'activité en particulier. Les deux composantes distinctes et décentralisées suivantes étaient dirigées par des groupes de travail gouvernementaux : les politiques fédérales en matière de financement et la réforme de la *Loi sur les corporations canadiennes* (d'Industrie Canada).

On a créé des groupes de travail, dont les membres étaient uniquement issus du secteur, afin d'examiner deux enjeux qui n'étaient pas abordés de manière conjointe dans le cadre de l'ISBC; le Groupe de travail sur l'action sociale et le Groupe de travail sur le financement.

Les limites de la collaboration ont démontré qu'il se peut que certaines questions soient mieux gérées s'il n'y a pas de collaboration.

1.4 Contexte pour la synthèse

Au cours de l'ISBC, et après l'achèvement de celle-ci, on a mené plusieurs études d'évaluation. Le présent rapport est une synthèse du travail effectué dans le cadre de l'évaluation de l'ISBC. Le but est de rassembler des éléments de preuve venant de multiples sources, y compris des résultats d'enquête, des données macroéconomiques quantitatives, des études de cas et des entrevues avec des informateurs clés, et d'évaluer si les objectifs de l'ISBC ont été atteints. Ce travail est effectué au nom de la Direction générale de l'évaluation à RHDCC.

L'évaluation est considérée comme étant inhabituelle,² et ce, de deux façons; d'abord, il est rare pour les gouvernements d'entreprendre des évaluations d'importantes initiatives stratégiques. En outre, il est encore plus rare d'inviter des experts indépendants à contribuer aux discussions concernant la conception de l'évaluation, ce qui a eu lieu à la conférence sur la méthodologie de l'ISBC parrainée par RHDCC, qui s'est tenue en décembre 2005.

1.5 Activités de l'ISBC

L'ISBC comptait bon nombre de groupes qui ont entrepris de nombreuses activités. C'était une période excitante, et un véritable enthousiasme et un réel sentiment d'accomplissement entouraient les réunions et les événements. Une liste partielle d'activités est fournie ci-dessous pour donner un aperçu de ce qui se déroulait.

1.5.1 Accord et codes

En décembre 2001, un *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* a été signé. Cet accord établissait les principes régissant les relations de travail entre les deux secteurs au moment où ils choisiraient de travailler ensemble.

En outre, on a lancé deux codes de « bonnes pratiques » en octobre 2002. Le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* a établi les lignes directrices qui ont permis au gouvernement du Canada et au secteur bénévole et communautaire d'engager un dialogue ouvert, riche et durable. Ce dialogue permet au secteur de contribuer, en vertu de son expérience, de son expertise, de son savoir et de ses idées, à l'élaboration de meilleures politiques publiques ainsi qu'à la conception et à l'exécution de programmes.

L'objectif du *Code de bonnes pratiques sur le financement* est d'orienter les interactions entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire relativement aux politiques et aux pratiques de financement.

Parallèlement, le Conseil du Trésor a été mandaté pour examiner les obstacles aux pratiques et aux politiques de financement fédérales liées au secteur bénévole et communautaire, avec comme objectif d'assurer une plus grande uniformité dans l'ensemble des ministères et

² Tiré des remarques préliminaires de Lester M. Salamon à l'occasion de la conférence sur la méthodologie en décembre 2005.

d'améliorer l'habileté du gouvernement à renforcer les moyens d'action du secteur. Ce travail a donné lieu à la Stratégie fédérale sur les pratiques et les politiques de financement, dont certains éléments clés ont été intégrés au *Code de bonnes pratiques sur le financement*.

1.5.2 Année internationale des volontaires (AIV)

En novembre 1997, l'Assemblée générale des Nations Unies a fait de 2001 l'Année internationale des volontaires (AIV), fournissant ainsi une occasion unique pour les organisations du monde entier d'honorer les bénévoles et de promouvoir le bénévolat. Le discours du Trône de 1999 a renouvelé l'engagement du gouvernement fédéral envers le secteur bénévole et communautaire. Au cours de l'année 2000, le gouvernement fédéral a créé l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC). Le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral ont dirigé conjointement l'initiative, et l'AIV a été créée en décembre 2000.

1.5.3 Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB)

En décembre 2001, afin de donner une suite à l'AIV, on a annoncé la création de l'Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB), qui a été dirigée par Patrimoine canadien. Cette initiative visait à accroître l'habileté des organisations à tirer avantage de la contribution des bénévoles, à encourager les Canadiens à s'engager au sein d'organisations bénévoles et communautaires et à améliorer l'expérience du bénévolat. L'Initiative a donné lieu à la création d'un Centre de développement des connaissances, d'un Centre d'information, de renforcement des capacités et de sensibilisation, d'un Centre de soutien communautaire et de 13 réseaux locaux afin d'appuyer et d'encourager le bénévolat dans l'ensemble du Canada. L'ICB a pris fin en mars 2007.

1.5.4 Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM)

La Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM) était un programme de 28,5 millions de dollars visant à créer une meilleure relation entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire relativement à l'élaboration de politiques. Le but de la PSEPM était :

- d'améliorer l'élaboration des politiques ministérielles en offrant au secteur bénévole et communautaire plus d'occasions de contribuer à ce processus;
- de renforcer la capacité du secteur de contribuer à l'élaboration des politiques ministérielles.

1.5.5 Conseil sectoriel des ressources humaines pour le secteur bénévole et communautaire

Dans le cadre du Programme des conseils sectoriels, Ressources humaines et Développement social Canada a créé un Conseil des ressources humaines ciblant le secteur bénévole et communautaire ainsi que les organisations sans but lucratif. Le Conseil des ressources humaines est une organisation indépendante et sans but lucratif qui fournit un leadership relativement à des questions liées à l'emploi rémunéré au sein du secteur bénévole et communautaire et des organisations sans but lucratif. Il rassemble des employeurs et des employés du secteur afin qu'ils travaillent en collaboration sur la recherche, les stratégies et les mesures d'intervention.

1.5.6 Amélioration des renseignements statistiques sur les organismes sans but lucratif

On a élaboré de nouvelles bases de données et des enquêtes permanentes qui ont permis de définir et de délimiter le secteur avec précision et rigueur, et ce, comme jamais auparavant. Elles comprenaient le compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat; l'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif (ENOB); et l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP).

1.5.7 Recommandations réglementaires

Le rapport final de la TCCR suggérait 75 recommandations pour la réforme réglementaire, parmi lesquelles 60 ont été appuyées dans le budget fédéral de 2004, et 9 l'ont été partiellement. La plupart des informateurs clés ont formulé un commentaire favorable à l'égard du grand nombre de recommandations qui ont été appuyées. Les modifications apportées depuis 2005 continuent de s'appuyer sur ces recommandations.

1.5.8 Campagne de sensibilisation à l'égard de la valeur ajoutée

La campagne a été conçue pour inclure toute organisation du secteur, voire toutes les organisations, et pour être dirigée par ces organisations afin d'aider les Canadiens à comprendre le rôle que jouent les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif au sein de la société canadienne. Le but et le concept de cette campagne de sensibilisation reflètent l'innovation, l'autonomie et l'adaptabilité propres aux organismes de bienfaisance et aux organismes sans but lucratif, en fournissant aux organisations participantes une trousse pour leur permettre d'inclure des renseignements sur le secteur dans leurs documents officiels.

1.5.9 Stages et bourses en élaboration de politiques (SBEP)

Le programme de SBEP a permis de placer des stagiaires et des boursiers au sein d'organisations hôtes, tant dans des ministères fédéraux que dans le secteur bénévole et communautaire. Ainsi, les stagiaires et boursiers ont pu mettre en application et en commun leurs connaissances à leur retour au sein de leurs propres organisations et faire en sorte que les deux secteurs acquièrent une connaissance, de l'expérience et des compétences liées à l'élaboration de politiques. De plus, le programme a permis au secteur bénévole et communautaire de devenir un partenaire durable en matière d'élaboration de politiques publiques.

1.5.10 Initiative pancanadienne d'apprentissage (IPA)

L'objectif de l'IPA est d'encourager le leadership dynamique dans le secteur. L'IPA a défini les compétences essentielles que doivent posséder les leaders du secteur, a créé des possibilités et des rapports d'apprentissage par l'entremise de projets pilotes et a favorisé la participation des dirigeants du secteur à des ateliers dans l'ensemble du Canada. On a élaboré plusieurs outils pour la gestion des ressources humaines en vue d'aider les conseils d'administration aux chapitres de l'embauche et des évaluations du rendement de leurs directeurs exécutifs.

1.5.11 Trousses à outils et manuels

Un certain nombre de produits découlant de l'ISBC étaient des outils, des manuels et des documents sur les pratiques exemplaires destinés à l'usage du gouvernement et du secteur, y compris ce qui suit : comment mettre en œuvre l'accord et les codes; un guide à l'intention des administrateurs des organismes sans but lucratif; la gestion de l'information et de la technologie de l'information; le financement; l'identité du secteur.

Avant de présenter la synthèse des évaluations, on fournit à la section 2 une description du secteur bénévole et communautaire au Canada.

2. Structure et tendances du secteur bénévole et communautaire

Dans le compte satellite pour les organismes sans but lucratif, on fait remarquer que l'on fait souvent référence au secteur sans but lucratif en utilisant de manière interchangeable les termes « société civile », secteur « bénévole », « tiers » secteur ou secteur « indépendant ». La définition du secteur bénévole et communautaire est principalement fondée sur les critères énoncés dans le *Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale* (2003) des Nations Unies. Les organisations bénévoles ou communautaires sont, dans une certaine mesure, institutionnalisées, distinctes du gouvernement et autonomes. Elles n'ont pas pour objectif de générer des profits, et leurs membres participent de manière non obligatoire. On a cerné un **groupe de base** d'organisations, qui exclut les hôpitaux, les universités et les collèges (puisque, au Canada, ces groupes ont des liens étroits avec le gouvernement). Le secteur est un contributeur essentiel à tous les aspects de la vie des Canadiens, et il effectue un travail important dans bon nombre de domaines, comme les suivants : les arts et la culture, la religion, les sports et les loisirs ainsi que la protection de l'environnement, pour ne nommer que ceux-là.

Deux importantes initiatives de recherche ont été financées par l'entremise de l'ISBC. L'objectif de l'Enquête nationale sur les organismes bénévoles et sans but lucratif (ENOB), menée en 2003, était de produire des renseignements statistiques liés aux finances, aux ressources humaines et aux défis auxquels sont confrontées les organisations dans le secteur bénévole et communautaire. L'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP) est désormais une enquête récurrente, qui a été menée en 1997, 2000, 2004 et 2007 et qui se concentre sur le comportement des Canadiens en matière de don et de bénévolat.³

Un des rapports circonstanciels de l'évaluation de l'ISBC était une analyse des caractéristiques du secteur pendant la période précédant l'ISBC et au cours de cette dernière (*Voluntary Sector Current Conditions and Trends*, 2007), analyse qui s'appuyait sur des statistiques tirées de sources de données multiples.

2.1 Bénévolat

On devrait obtenir facilement le nombre de bénévoles étant donné leur importance dans le secteur bénévole et communautaire et dans la société. Toutefois, on n'a pas convenu d'une estimation en raison des difficultés issues de nombreux problèmes tels le fait qu'un bénévole travaille au sein de nombreuses organisations, l'intensité de ce travail (heures par année) et les déclarations à ce sujet des répondants à diverses enquêtes. Le compte satellite, à la lumière des estimations de l'ENDBP pour l'année 2000, estime qu'il y a

³ À l'origine, l'enquête était intitulée « Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation (ENDBP) ». On a modifié le nom en 2001, après que le Conseil du Trésor a approuvé le fait que l'enquête était continue. On a ajouté « canadienne » pour distinguer cette enquête de celles qui sont menées dans d'autres pays.

environ 6,5 millions de personnes qui consacrent du temps au bénévolat. La moyenne de ce temps est d'environ 162 heures ou 20 jours par année. En équivalents temps plein (ETP), cela représente environ 540 000 ETP par année.

Toutefois, ces estimations approximatives du bénévolat ne sont pas suffisamment exactes si on prévoit évaluer les programmes en se fondant sur des mesures de rendement comme l'augmentation du bénévolat. Il y a des enjeux conceptuels tels que : comment gérer la question de la multiplicité des organisations, le temps de bénévolat fourni par les employeurs qui permettent à leurs employés d'effectuer du bénévolat au compte de la société et/ou qui les y encouragent, les bénévoles qui appuient des organisations à but lucratif, les bénévoles au sein de ministères, etc.

2.2 Travail rémunéré

L'ENOB a estimé le nombre d'emplois à temps plein et à temps partiel à 2 millions, dont le tiers sont au sein du secteur de base (en 2003). Les estimations en matière de travail rémunéré ont été comparées dans plusieurs sources de données, et on a relevé de manière évidente une tendance à la hausse modeste des emplois tant dans l'ensemble du secteur que dans le secteur de base. La masse salariale en 2004 pour le secteur bénévole et communautaire était de 72,2 milliards de dollars, et de 23,1 milliards de dollars pour le secteur de base. Au cours de la période 1997-2004, il y a eu une augmentation moyenne annuelle de 6,1 % de la masse salariale pour l'ensemble du secteur, et de 6,9 % pour le secteur de base.

2.3 Ventes de biens et de services

La principale source de financement pour les organisations dans le secteur est la vente de biens et de services. Il semble y avoir une importante tendance à la hausse dans le montant des recettes provenant de la vente de biens et de services par les organisations œuvrant au sein du secteur de base. Le compte satellite affiche une augmentation de plus de 35 % dans le secteur de base entre 2000 et 2004, pour des recettes record de 25,9 milliards de dollars. Au cours de l'ISBC, les comptes satellites (2000-2004)⁴ ont démontré que les recettes issues de la vente de biens et de services ont augmenté à un taux annuel moyen de 8 % dans le secteur de base, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne de 9 % de la période précédant l'ISBC (1997-1999).

2.4 Transferts du gouvernement

Les transferts des gouvernements à l'ensemble du secteur étaient d'environ 67,8 milliards de dollars en 2004, dont 12,6 milliards de dollars étaient destinés aux organisations du secteur de base. Il y a eu une augmentation moyenne de 6,2 % des transferts du gouvernement

⁴ Au moment où on a rédigé le présent rapport, les données disponibles les plus récentes du compte satellite étaient relatives à 2004.

à l'ensemble du secteur entre 1997 et 2004 et un taux de croissance légèrement plus élevé des transferts au secteur de base au cours de cette période, soit de 6,4 %. Les transferts du gouvernement provincial au secteur de base, en tant que part de tous les transferts du gouvernement, sont passés de 82 % en 1997 à 71 % en 2004. Les transferts du gouvernement fédéral ont affiché une croissance, passant de 17 % du total en 1997 à 26 % en 2004; les transferts des administrations municipales ont également affiché une hausse (passage d'un peu moins de 1 % en 1997 à près de 4 % en 2004).

2.5 Dons de charité

La plupart des dons de charité sont destinés à des organisations du secteur de base. En 2004, les dons de particuliers ont totalisé 8,5 milliards de dollars. Les dons de charité ont augmenté à un taux vigoureux de 7 % en moyenne entre 1997 et 2004 (il y a eu une croissance particulièrement forte depuis 2002). Les données relatives aux particuliers qui effectuent des dons, données tirées de fichiers d'impôt, démontrent que la proportion de personnes qui effectuent des dons est demeurée assez stable, soit à environ 25 % de la population adulte.

2.6 Le PIB et la taille du secteur

La taille du secteur, mesurée par le produit intérieur brut (PIB), était supérieure à 83 milliards de dollars en 2004, résultat d'une croissance annuelle moyenne de 6,3 % depuis 1997. La croissance du secteur de base a été plus rapide, avec un taux de croissance annuel moyen de 7,3 % au cours de cette période, totalisant plus de 29 milliards de dollars en 2004. Comme parts de l'économie nationale, tant le secteur de base que l'ensemble du secteur bénévole et communautaire sont à la hausse; l'ensemble du secteur bénévole et communautaire représentait 6,2 % de l'économie totale en 1997 et 6,5 % en 2004. Le secteur de base a contribué pour 2,1 % du PIB national en 1997 et pour 2,3 % en 2004.

2.7 Environnement externe

On a apporté des changements à l'environnement externe pendant et après l'ISBC, changements qui pourraient avoir eu pour effet d'augmenter ou d'atténuer les impacts de l'Initiative. Selon certains représentants du secteur, les changements au sein du gouvernement ont été perçus comme ayant nui au secteur sur le plan du financement et relativement à l'engagement du gouvernement à susciter la participation du secteur. Les exigences plus strictes en matière de responsabilisation et d'établissement de rapports, établies dans les années 2000, pendant et après l'ISBC, ont fait en sorte qu'il a été plus difficile pour les organisations de recevoir et de gérer des subventions et des contributions du gouvernement. Cela était incompatible avec l'objectif de l'ISBC d'améliorer les mécanismes visant à recevoir et à gérer le financement.

2.8 Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat

Le compte satellite du Système de comptabilité nationale du Canada est la source de renseignements disponible au Canada la plus robuste et complète en ce qui a trait au secteur bénévole et communautaire. Statistique Canada figure parmi les premiers organismes de statistiques à l'échelle mondiale qui ont cerné et clarifié le rôle important que joue le secteur bénévole et communautaire par l'entremise de son compte distinct dans les comptes nationaux. L'élaboration du compte satellite a été financée par l'entremise de l'ISBC pour garantir la disponibilité de statistiques économiques officielles concernant ce troisième pilier de la société canadienne. Statistique Canada, dans la construction du compte satellite, a été guidé par les concepts et les méthodes décrits dans le *Manuel sur les institutions sans but lucratif dans le Système de comptabilité nationale* des Nations Unies. Statistique Canada souligne le fait que la contribution économique du secteur bénévole et communautaire est seulement une dimension de l'impact beaucoup plus vaste qu'il a sur la société; des enquêtes complémentaires (comme l'ECDBP) ont été menées en vue de tenter de saisir certains des aspects hors marché du secteur.

2.9 Connaissances et recherche sur le secteur bénévole et communautaire

Le Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project, lancé en 1990, visait à augmenter la connaissance du secteur bénévole et communautaire et à fournir un fondement à des interventions publiques et privées éclairées. On a effectué une comparaison de la dimension, de la portée, de la structure et du rôle du secteur dans certains pays. Le financement fourni à l'été 2002 par le Comité consultatif de la Table conjointe sur les moyens d'action, par l'entremise de son Comité directeur de la recherche (CDR), a facilité la participation canadienne au projet. Les conclusions ont été publiées dans le rapport *Analyse comparative du secteur sans but lucratif et bénévole du Canada* (2005). Elles traitaient de la dimension du secteur, de ses effectifs, de ses sources de revenu et de ses fonctions. À l'échelle internationale, le Canada était deuxième derrière les Pays-Bas en fait de proportion de la main-d'œuvre bénévole par rapport à l'ensemble de la population active.

À la lumière des données analysées, les auteurs préfèrent le secteur sans but lucratif canadien au modèle de partenariat en matière d'aide sociale de pays tels que les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Allemagne et l'Irlande. Ce travail de recherche situe le Canada dans un contexte international pour ce qui est de l'évaluation de la contribution de son secteur bénévole et communautaire, et augmente notre base de connaissances.

3. Impacts de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur les relations entre le secteur et le gouvernement : constats de l'évaluation

Il y a deux éléments distincts dans la relation secteur-gouvernement qui justifient une évaluation. Il y a un ensemble d'ententes officiel, élaboré conjointement, qui vise à guider la relation. Il s'agit de l'Accord et des codes. Parallèlement, il y a un processus de tables conjointes et de programmes lancés pour faire avancer l'amélioration des relations et du cadre réglementaire ainsi que le renforcement des capacités.

Dans la présente section, on examine d'abord les constats de l'évaluation relativement à l'Accord et aux codes, et, ensuite, on évalue les autres efforts visant à améliorer la relation. On fera des évaluations des objectifs relatifs au renforcement des capacités et au cadre réglementaire dans les sections qui portent exclusivement sur ces sujets ci-dessous.

3.1 Mise en œuvre de l'Accord et des codes

En décembre 2001, on a signé un *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*. Ce dernier énumérait les principes destinés à régir la relation entre le gouvernement et le secteur. La rédaction de l'Accord et des codes a supposé beaucoup de recherche et de consultations; une partie de ce processus portait sur l'examen de l'entente nationale au Royaume-Uni⁵. On a élaboré l'Accord et les codes entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole en effectuant de vastes négociations et consultations dans l'ensemble du Canada. En octobre 2002, on a publié le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et le *Code de bonnes pratiques de financement*.

Une très grande proportion d'administrateurs gouvernementaux (48/52) connaissaient l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole, et la moitié d'entre eux étaient d'avis qu'il avait quelque peu réussi à guider un travail conjoint fondé sur des enjeux prioritaires (3/52 étaient d'avis qu'il avait vraiment réussi). On a fait mention des éléments de preuve suivants pour démontrer la réussite de l'Accord :

- la création de matériel utile (à long terme), y compris des rapports (p. ex. *Forging Stronger Links: Applying the Voluntary Sector Accords and Codes*) et des recommandations;
- la participation du public facilitée en raison de l'adhésion aux principes de l'Accord;
- l'exécution plus efficiente des programmes ou des projets dans les domaines où le secteur bénévole et communautaire est actif;

⁵ L'entente nationale Compact en Angleterre était un vaste énoncé de politique qui établissait les principes pour fonder un partenariat entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire (www.thecompact.org.uk)

- la création de divers groupes de travail (p. ex. le groupe de travail sur la Stratégie pancanadienne intégrée en matière de modes de vie sains), de codes (p. ex. Code de bonnes pratiques) et de politiques (p. ex. Smart Settlement).

Même si une faible proportion des participants du secteur étaient au courant de l'existence de l'ISBC et de ses divers outils, la très grande majorité d'entre eux qui ont constaté une amélioration dans la relation entre le gouvernement et le secteur étaient d'avis que cette amélioration était attribuable aux initiatives, aux outils et aux ressources de l'ISBC (en grande partie, selon 30 % d'entre eux; dans une certaine mesure, selon 55 %). Toutefois, très peu (8 %) d'entre eux étaient d'avis que les administrateurs gouvernementaux avaient tenu compte des valeurs, des principes et des pratiques de l'Accord et des codes dans leur façon de collaborer avec le secteur, et 19 % estimaient qu'ils en avaient tenu compte « dans une certaine mesure ».

Les améliorations perçues par certains membres du secteur n'ont pas été attribuées, en grande partie, au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* (11 % ont dit « dans une grande mesure », et 38 %, « dans une certaine mesure »). Les administrateurs gouvernementaux sondés se sont avérés très nombreux à connaître le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* (32/47), et un peu moins de la moitié (16/33) croyaient que le Code avait passablement rempli son mandat. Le rapport sur le projet de la PSEPM n'a indiqué aucune preuve d'un impact, ni même de l'usage, du *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* dans les 15 projets qui ont été examinés.⁶ On n'a trouvé aucune preuve de l'usage actuel du Code dans les autres documents synthétisés.

Les informateurs clés qui ont participé à l'ISBC ont indiqué que l'Accord et les codes avaient été un facteur dans l'élaboration de programmes et de procédures.⁷ Ce ne sont pas des « documents évolutifs », et ils ne guident ni n'améliorent la relation entre le gouvernement fédéral et le secteur, ni ne renforcent la capacité du secteur de manière importante ou systématique. Les organisations du secteur bénévole et communautaire, tel qu'il est indiqué dans l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, ne sont actuellement pas d'avis que la fonction publique fédérale appuie l'Accord et les codes, ou en fait la promotion, de manière vigoureuse ou uniforme dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

3.2 Résultats de l'Initiative à long terme

Les résultats à court et à moyen termes prévus dans le cadre d'évaluation représentent un aperçu des constats de l'évaluation du présent rapport. Les résultats à long terme sont considérés comme étant des changements fondamentaux dans les attitudes et l'environnement, qui sont le fruit de l'ISBC. On peut habituellement les observer dans un délai de deux à cinq ans. Même si l'on peut en observer certains à cette étape, d'autres ne pourront être observés avant un certain temps et ne font pas clairement partie du cadre

⁶ Les projets de la ronde 1 ont commencé avant l'élaboration du Code.

⁷ Exemples donnés : les « orientations stratégiques » du Réseau canadien de la santé, les DP ministérielles, la Stratégie canadienne sur le VIH/sida, les modalités du Fonds pour la santé de la population et le manuel des procédures opérationnelles normalisées sur les subventions et les contributions.

d'évaluation (sauf par leur durabilité). On a dressé une liste des domaines où l'on s'attend à des résultats à long terme :

- confiance et respect accrus entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire;
- responsabilisation conjointe relativement aux résultats non financiers;
- renforcement des politiques et des pratiques gouvernementales;
- amélioration des programmes et des services fournis aux Canadiens;
- reconnaissance du secteur bénévole et communautaire comme partie intégrante du renforcement des collectivités;
- reconnaissance de la valeur et de l'importance du secteur bénévole et communautaire au sein de la société canadienne.

3.3 Mesure du progrès dans les partenariats

On a tenu une conférence sur la méthodologie en décembre 2005, avant la réalisation de l'évaluation des impacts (*Measuring Progress in Joint Partnerships with Government: Methodologies to Assess the Voluntary Sector Initiative*), à laquelle des experts ont été invités pour faire part de leurs connaissances et de leurs expériences en matière d'évaluation des politiques sociales. Lester M. Salamon, un des présentateurs à la conférence, a parlé de la notion de gouvernance par des tiers. Il a souligné le fait que, même si la collaboration entre les gouvernements et les organisations du secteur bénévole et communautaire a longtemps caractérisé la prestation des services sociaux, l'envergure et la portée de ces collaborations se sont considérablement accrues dernièrement. Comme on a de plus en plus recours au secteur à titre d'agent de prestation de programmes et de services gouvernementaux, il est essentiel de gérer de manière appropriée les *systèmes collaboratifs* complexes et vastes sous-jacents à la prestation de biens et de services gouvernementaux.

Ce paradigme de la « nouvelle gouvernance » exige un changement d'orientation dans cinq domaines : la présence d'experts dans les domaines des politiques est nécessaire (« outils d'intervention »); on doit porter attention non pas aux *organismes hiérarchiques*, mais aux *réseaux organisationnels*; la concurrence doit faire place à la collaboration dans la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire; « la direction et le contrôle » doivent faire place à la négociation et à la persuasion comme outils pour les gestionnaires publics; et on doit passer des compétences en *gestion* à des compétences en *habilitation*. L'ISBC est considérée par M. Salamon comme un exemple frappant de ce paradigme de « nouvelle gouvernance », qui reconnaît la nature collaborative de la relation entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire. Il fait également remarquer que l'ISBC démontre que le gouvernement est sensible à la question des capacités et à l'importance de celle-ci dans le système public-privé de prestation de biens et de services. L'ISBC indiquait moins clairement dans quelle mesure le secteur public était ciblé par les vastes changements à apporter aux compétences, aux connaissances et à la compréhension des gestionnaires du secteur public.

Dans les sections suivantes, les résultats à court et à moyen termes provenant du modèle logique sont utilisés comme rubriques et sont suivis d'un résumé des éléments de preuve pertinents.

3.4 Participation de l'« ensemble du gouvernement » et de l'« ensemble du secteur » dans la gestion des questions horizontales

De par sa conception, le processus de l'ISBC tentait de susciter la participation de « l'ensemble du secteur »; toutefois, de multiples sources de données – la perception des deux secteurs relativement à la portée de l'engagement et l'étendue réelle des impacts – démontrent que la diversité du secteur (particulièrement en fait de taille/capacité) a empêché l'obtention de ce résultat. Il y a des éléments contradictoires quant au succès et à la faisabilité de la participation de l'« ensemble du gouvernement ».

L'exposé⁸ de Susan Philips à l'occasion de la conférence sur la méthodologie a fait ressortir certains constats de l'évaluation formative. Parmi les forces qui ont été mises en évidence, il y avait les suivantes : le modèle de table conjointe comme mécanisme permettant un dialogue entre le secteur et le gouvernement, la création d'un lien de confiance, la démonstration d'un leadership individuel, les personnes concernées ainsi que leur engagement envers le processus. M^{me} Phillips a également parlé des défis, y compris le mandat trop vaste et son manque de clarté, la complexité de la structure ainsi que l'absence d'un centre pour coordonner le processus.

3.4.1 Les tables conjointes

L'évaluation formative de 2003 a fourni un aperçu de la mise en œuvre de l'ISBC. Les principaux véhicules permettant la collaboration entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire étaient les six tables conjointes suivantes :

1. Table conjointe sur l'Accord (TCA);
2. Table conjointe sur la sensibilisation (TCS);
3. Table conjointe sur les moyens d'action (TCMA);
4. Table conjointe sur la GI-TI (GI-TI);
5. Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat (TCINB);
6. Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR).

⁸ Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, par Susan Phillips.

Plusieurs mécanismes concertés de moindre taille étaient axés sur des travaux spécialisés et souvent préexistants, comme l'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation ainsi que le Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs.⁹

Outre les questions d'intérêt commun, il y avait plusieurs activités distinctes. En ce qui a trait au secteur bénévole et communautaire, ces activités étaient les suivantes : deux groupes de travail (sur l'action sociale et sur le financement) et deux groupes de référence (représentant les Autochtones et les minorités visibles). En ce qui a trait au gouvernement, il y a eu une étude sur le financement, l'élaboration d'un compte satellite à Statistique Canada et un travail continu à Industrie Canada relativement à la réforme législative régissant la constitution en personne morale d'organismes sans but lucratif.

Le Comité de coordination conjoint (CCC) s'est vu donner la responsabilité de coordonner les différentes composantes de l'ISBC. En ce qui concerne le gouvernement du Canada, le leadership politique a été assuré par le Groupe de référence ministériel et par le Comité exécutif des SMA. Ils étaient assistés par un Comité consultatif des SMA plus vaste et par trois comités interministériels. Du côté du secteur bénévole et communautaire, le leadership a été assuré par un organe connu sous le nom de Groupe directeur du secteur bénévole et communautaire (GDSBC). Il était formé d'un groupe central, la Table ronde du secteur bénévole, qui était une association non constituée en société et formée de 12 représentants d'organisations et de coalitions nationales provenant des principaux segments du secteur qui avaient assuré un leadership stratégique pour ce dernier depuis le milieu des années 90. Il comprenait également les coprésidents du secteur bénévole des tables conjointes, les présidents des groupes de travail et de référence du secteur, ainsi que les membres du secteur au sein du CCC.

Le segment de la PSEPM de l'ISBC était coordonné par le GTSB au Bureau du Conseil privé. En octobre 2002, à la fin de la phase I, la responsabilité de la gestion de la coordination de l'ISBC, y compris la PSEPM, a été transférée à Patrimoine canadien. En 2003, elle a été transférée à nouveau à RHDCC (alors DSC). La première phase de la PSEPM s'est amorcée à l'été 2001. Elle touchait neuf ministères fédéraux, représentait un financement de 11,6 millions de dollars et concernait l'approbation de 21 projets. La deuxième ronde a suivi directement; elle touchait 16 ministères, s'élevait à 15,1 millions de dollars et comptait 46 projets. Certains changements considérables ont été apportés au processus d'appel d'offres et d'approbation relatif aux projets de la deuxième ronde en raison des faiblesses sur le plan de la conception cernées au cours de la première ronde.

Même s'il était recommandé initialement que le GTSB appuie une équipe de mise en œuvre centrale, comme le Bureau du Conseil privé n'a pas le pouvoir de détenir des fonds de programme, cette suggestion a été considérée comme étant difficilement réalisable. En outre, on pensait que, si les ministères concernés se voyaient offrir des mesures incitatives au chapitre de la gestion financière, ils seraient plus susceptibles de participer à la mise en œuvre. Tant le GTSB que les ministères étaient en faveur du

⁹ L'ISBC a fourni un financement de 1,6 million de dollars à Industrie Canada afin de mettre sur pied ce groupe visant à gérer les questions en matière de responsabilité des administrateurs et à accélérer l'élaboration de lois concernant les organismes sans but lucratif. Ce groupe s'est réuni au cours de 2001.

modèle des tables conjointes, et ils ont accepté qu'il y ait six tables, dont chacune serait affiliée à un ministère plutôt que d'être sous le contrôle direct d'un centre commun.

Tant le gouvernement que les participants du secteur bénévole et communautaire estimaient que la complexité de ce concept décentralisé était problématique. La structure a été perçue de manière générale comme étant lourde et laborieuse; plus la structure était imposante plus les processus l'étaient et les processus prenaient une quantité de temps démesurée (coordination, communication, gestion du flux de l'information, etc.). Comme les tables conjointes « appartenaient » aux ministères, ni le CCC ni tout autre organe central ne pouvait diriger le processus; ils pouvaient uniquement le surveiller.

La gestion financière était assurée par les ministères suivants : Industrie Canada, Santé Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, l'Agence des douanes et du revenu du Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Patrimoine canadien. Chacun de ces ministères était responsable d'activités clés. Le GTSB et le SISBC étaient tous deux financés par l'entremise de Patrimoine canadien.

3.4.2 Communications

La communication du travail de l'ISBC au public a été assurée par deux secrétariats (un pour le gouvernement [GTSB] et un pour le secteur [SISBC]), qui avaient comme fonctions, entre autres, d'informer le public du travail de l'ISBC. Il y avait le sentiment général chez les participants sectoriels qu'ils n'avaient pas, dans le cadre de cette fonction, un statut équivalent à celui de leurs homologues au gouvernement. Ils attribuaient cette inégalité au fait que le secteur n'avait pas une voix commune. Même si le secteur n'est pas facilement représenté par une seule voix, l'ensemble du gouvernement ne voyait aucun problème à ce que le GTSB parle en son nom relativement à des questions concernant l'ISBC en matière de communication publique.

Même si le SISBC menait des activités de consultation auprès du secteur (on a mené 140 consultations, avec plus de 5 200 participants, et 5 % d'entre elles ont été menées dans des régions de petite taille ou des régions éloignées), les invitations à participer aux consultations dépendaient principalement des réseaux et des contacts existants. Les collectivités francophones, les Premières nations, les organisations sportives, les jeunes et les groupes ruraux et du Nord étaient sous-représentés au cours de ce processus (« l'ensemble du secteur » n'était donc pas représenté).

À l'occasion des tables conjointes, la représentation du secteur était, à l'échelle régionale, complète, en raison de la participation d'organisations provenant de toutes les provinces et de tous les territoires, à l'exception du Nunavut. On a tenté, au cours de la phase des tables conjointes, de remédier au manque de représentation des Premières nations et des minorités visibles par la création de deux groupes de référence, qui se sont vu donner le statut d'observateurs. Toutefois, on estimait, de manière générale, que ces groupes de référence avaient des impacts minimes sur l'ISBC (la National Aboriginal Voluntary Organization, issue du Groupe de référence des Autochtones, n'existe plus). Les femmes étaient surreprésentées à l'occasion des tables (36 femmes et 27 hommes), même si les données laissent croire qu'une seule organisation pour femmes siégeait aux tables.

3.4.3 Évaluation des processus de l'ISBC – Phase des tables conjointes

L'évaluation de l'ISBC, publiée en avril 2004, visait à évaluer dans quelle mesure le processus et les mécanismes de l'ISBC avaient fonctionné, et si l'approche choisie avait permis d'atteindre les objectifs jusqu'à la fin de la phase des tables conjointes (deux ans), qui s'est terminée en octobre 2002 (excluant la PSEPM). L'évaluation a été menée au moyen d'entrevues auprès de 102 participants à l'ISBC et d'un examen exhaustif des documents produits pour l'Initiative. L'évaluation indiquait que le travail avait été terminé, mais avec un peu de retard attribuable à la phase préliminaire de renforcement de la relation, qui a été plus longue que prévu. Elle faisait également remarquer que les participants des deux secteurs (c.-à-d. le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire) estimaient que la relation était légèrement meilleure à la fin qu'au début. Enfin, le processus et les résultats ont été évalués comme étant moyennement efficaces. On leur a donné les notes moyennes de 6,9 et 6,7 (sur une échelle de 0 à 10).¹⁰

La perception de la majorité des participants était que l'ISBC avait souffert d'une surcharge d'objectifs. Le mandat de l'ISBC semblait flou, et les priorités n'avaient pas été énoncées clairement ni par ordre chronologique. Il ressort également que l'objectif n'a pas pu être énoncé clairement en raison du manque initial d'importance accordée aux résultats. Le secteur bénévole et communautaire a toujours critiqué le fait que le gouvernement a catégoriquement retiré trois importants sujets de préoccupation¹¹ pour le secteur.

Les tables conjointes ont connu certains succès et ont présenté certaines faiblesses. Les participants percevaient les tables, de manière générale, comme une réussite puisqu'elles ont facilité le dialogue et ont entraîné une meilleure compréhension mutuelle. Toutefois, dans le domaine de la participation et de la continuité des participants, il y avait des faiblesses. L'intention de rassembler l'ensemble du secteur a posé des défis auxquels des organisations inexpérimentées et de petite taille ont dû faire face alors qu'elles n'avaient jamais participé à l'élaboration de politiques. Les participants du gouvernement et du secteur ont perçu comme problématique le fait que chacune des six tables était affiliée à un ministère. Cela a été décrit comme étant lourd et laborieux. On a considéré que les ressources financières étaient adéquates; le principal défi a été posé par la dotation. Au cours des 20 mois pendant lesquels les tables conjointes se réunissaient de manière active, environ le tiers des membres a changé (50 % des représentants du gouvernement et 10 % de ceux du secteur bénévole et communautaire). La gouvernance (5,5 sur 10) et la responsabilisation (5,2 sur 10) de l'ISBC ont toutes deux reçu des notes faibles de la part des participants.¹² On n'a pas clairement déterminé où la responsabilisation conjointe se terminait et où la responsabilisation gouvernementale à l'interne commençait.

¹⁰ Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, rapport final, avril 2004.

¹¹ Les principales questions auxquelles tenait le secteur bénévole et communautaire étaient les suivantes : 1) la réglementation de l'action sociale; 2) l'accès à des avantages fiscaux; 3) le financement du secteur.

¹² Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, rapport final, avril 2004.

Malgré ces efforts, les participants du secteur continuaient de croire que l'ISBC entretenait des rapports avec de grandes organisations nationales. Cette opinion a été renforcée au cours de la phase de la PSEPM, pendant laquelle la plupart des projets financés découlaient d'un bassin de grandes organisations nationales. L'évaluation des processus de l'ISBC fait ressortir le manque de capacité de nombreuses organisations du secteur comme étant la raison pour laquelle cette répartition des fonds a eu lieu. Cette opinion est née des constats de l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, selon lesquels les plus petites organisations (< 100 000 \$ en recettes) sont moins aptes à voir des améliorations aux chapitres de leurs relations, des occasions de participer à des activités conjointes et de collaboration, et de leur inclusivité.

Au cours de l'évaluation des processus de l'ISBC, les participants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire se sont entendus sur le niveau de participation des ministères (moyenne de 5,5 sur 10). On a perçu une amélioration de la participation du secteur, et celle-ci a reçu une meilleure note de la part des participants du secteur (moyenne de 7,2 sur 10) que du gouvernement (6,8 sur 10).

En rétrospective, seule une organisation du secteur sur dix croyait qu'il était réaliste de supposer qu'il serait possible d'entamer un dialogue avec « l'ensemble du gouvernement », tandis que le quart croyait qu'il était réaliste de le faire avec « l'ensemble du secteur ». Les administrateurs gouvernementaux croyaient qu'il était davantage réaliste d'établir un dialogue avec « l'ensemble du gouvernement » (moyenne de 3,6 sur 7) qu'avec « l'ensemble du secteur » (3,2 sur 7). En outre, 18 % des organisations du secteur étaient d'avis qu'il était réaliste de supposer que les valeurs et les principes auxquels on avait souscrit dans l'ISBC seraient respectés par « l'ensemble du secteur », tandis que 11 % croyaient qu'ils seraient respectés par « l'ensemble du gouvernement ». Malgré l'inclusion supérieure à l'étape du dialogue, les administrateurs gouvernementaux croyaient que les valeurs et les principes auxquels on avait souscrit dans l'ISBC seraient respectés par « l'ensemble du gouvernement » (note moyenne de 3,1 sur 7) et moins par « l'ensemble du secteur » (note moyenne de 3,4 sur 7).

Il y avait 23 ministères fédéraux qui participaient aux tables conjointes, notamment à la PSEPM. En raison de la composition des tables conjointes (tous les participants du gouvernement provenaient de la région d'Ottawa, sauf un), la plupart des réunions se sont tenues dans la région de la capitale nationale. Ainsi, les membres du secteur ont dû assumer une grande partie du temps de déplacement, une conséquence de la conception par « *ensemble* du secteur ».

Pour le secteur, les relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux sont à bien des égards plus importantes que celles avec le gouvernement fédéral, et le travail de certaines tables conjointes se rattachait directement à des questions liées aux politiques des gouvernements provinciaux et territoriaux. Toutefois, à titre de programme fédéral, l'ISBC était naturellement portée davantage à entretenir des relations avec des organisations nationales. L'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire a révélé que seulement 7 % de celles-ci indiquaient que leur relation avec le gouvernement fédéral avait favorisé ou facilité une relation avec les administrations municipales et régionales ou les gouvernements provinciaux. Les organisations interrogées dans le cadre des études de cas ont fait remarquer qu'un des impacts importants des projets de la

PSEPM était la participation des organisations du secteur, qui allait au-delà des organisations nationales pour inclure les organisations provinciales/territoriales et locales.

Les raisons qui suivent ont été données par les participants pour expliquer les défis posés par la participation de l'ensemble du secteur et de l'ensemble du gouvernement :

- les organisations du secteur ont cité, dans une proportion de 21 %, la diversité/la taille du secteur comme un important défi lié à l'ISBC (le secteur fonctionne non pas comme une hiérarchie, mais comme un réseau);
- à l'occasion de travaux précédents, on a fait mention de l'attente irréaliste de former un consensus au sein d'un groupe d'organisations aussi vaste;
- la taille et la complexité du secteur bénévole et communautaire, ainsi que les vastes objectifs de l'ISBC représentaient une des raisons pour lesquelles les administrateurs gouvernementaux étaient d'avis que les résultats découlant de l'ISBC étaient susceptibles de ne pas être durables;
- la nature hiérarchique du gouvernement a facilité la notion d'ensemble du gouvernement.

Au cours de l'étude de cas portant sur la réforme réglementaire, des informateurs clés ont mentionné la diversité du secteur comme étant un obstacle à la communication avec le secteur bénévole et communautaire, qui est vaste et diversifié. Le secteur est composé de nombreux organismes de bienfaisance de très petite taille, souvent ayant un roulement de personnel élevé et, parfois, ayant une main-d'œuvre constituée de bénévoles. La pénétration des communications est difficile : les organismes gouvernementaux ont pour défi de veiller à ce que les voies de communication demeurent ouvertes afin que des règlements, nouveaux et en évolution, puissent être communiqués aux personnes-ressources des organisations bénévoles et communautaires, particulièrement celles qui sont nouvelles au sein de l'organisation ou du secteur.

Le secteur bénévole et communautaire est un groupe diversifié d'organisations ayant une foule d'activités (services sociaux, environnement, loisirs, etc.), et ayant de différentes tailles et structures organisationnelles. On a mentionné, de manière répétée dans les rapports de l'évaluation de l'ISBC, que la diversité du secteur (en fait d'intérêts, de préoccupations, de capacités, etc.) représentait un obstacle à la participation de l'ensemble du secteur. Comme le secteur a lui-même de la difficulté à parler d'une seule voix, il n'est pas surprenant que le gouvernement fédéral n'ait pas réussi à faire en sorte que l'ensemble du secteur participe à l'ISBC.

3.4.4 *Coordination/cohérence de l'interaction entre le gouvernement et le secteur*

Il y a, selon plusieurs sources, des indices de coordination, tant au sein du gouvernement qu'au sein du secteur, ainsi que de cohérence dans les interactions entre les deux. Près de la moitié des administrateurs gouvernementaux croient que l'ISBC a donné lieu à une amélioration dans les relations au sein du gouvernement, et plus de 60 % des représentants

du secteur interrogés croyaient qu'on avait accru les occasions de participer à des activités communes et de collaborer au sein du secteur.

Dans l'enquête auprès des administrateurs gouvernementaux, la moitié des répondants ont souscrit à l'affirmation selon laquelle il y avait eu une croissance du réseautage/des relations horizontales au sein du gouvernement, et ce, *en raison* des activités de l'ISBC; 22 des 51 répondants ont observé une amélioration dans la façon dont leur ministère collabore avec le secteur bénévole et communautaire.

Le secteur a réussi à assurer sa coordination et sa cohérence. Un total de 61 % des organisations (qui connaissaient l'ISBC et qui entretenaient une certaine relation avec le gouvernement fédéral) ont fait mention d'une amélioration dans les occasions de participer à des activités communes et de collaboration. On a également fait mention de hauts taux d'amélioration dans les domaines suivants des relations intersectorielles :

- interaction ouverte et transparente (60 %);
- confiance, respect et crédibilité réciproques (58 %);
- échange de l'information (58 %);
- inclusivité (54 %);
- coordination et planification (48 %);
- attentes raisonnables et réciprocité (35 %);
- négociations et règlement de différends (28 %).

Dans le cadre de l'évaluation des processus de l'ISBC (2004), on a étudié un certain nombre de domaines pour lesquels la conception de l'ISBC a donné lieu à un manque de coordination/cohérence entre le gouvernement et le secteur ainsi qu'au sein de ceux-ci. Les deux secrétariats semblent avoir travaillé de manière étroite au niveau supérieur, parmi les directeurs administratifs, mais de manière moins efficace au niveau opérationnel, où il y a eu des frictions relativement aux responsabilités et aux styles. Cela a été exacerbé par le roulement élevé du personnel du GTSB. L'évaluation de l'AIV a également fait ressortir le fait que le roulement élevé du personnel a nui au succès de cette initiative. La responsabilisation a également représenté un défi dans le cadre de l'ISBC, plus particulièrement en raison du fait qu'on n'a pas utilisé un cadre de responsabilisation officiel. Il s'agissait d'un domaine dans lequel la structure hiérarchique du gouvernement est entrée en conflit avec la nature horizontale du secteur.

Au cours de l'enquête auprès des administrateurs gouvernementaux, on a relevé plusieurs questions qui semblaient entraver la coordination entre le gouvernement et le secteur. Celles-ci comprenaient : le manque de participation du secteur dans l'établissement du mandat pour certaines tables conjointes; l'échantillonnage limité utilisé au cours de l'ISBC ne représentant pas le secteur de manière adéquate; et le fait que les organisations du secteur bénévole et communautaire concernées « ne parlaient pas d'une seule voix ».

Au moment de l'évaluation des processus de l'ISBC, les participants étaient d'avis que ni la coordination des tables conjointes, ni les ministères concernés n'avaient rempli leur mandat. La coordination de l'ISBC à l'interne a reçu une note de 4,8 sur 10 des répondants du gouvernement et de 5,6 des répondants du secteur bénévole et communautaire. La coordination des ministères a obtenu 4,8 sur 10 du gouvernement et 4,2 du secteur bénévole et communautaire.

Le rapport final sur les projets de la PSEPM (*Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity*, 2007), qui évaluait 15 projets, a fait état d'une augmentation de manière générale du réseautage (même si les détails relatifs à la nature des réseaux étaient limités) et de nouveaux mécanismes d'appui à la coordination. Le Leadership Advisory Circle, établi par un des projets de la PSEPM, s'est avéré être un forum de réseautage efficace. Des 15 projets compris dans le rapport, 10 ont permis de faire ressortir que les participants estimaient que les projets avaient donné lieu à des occasions de créer des réseaux/de rencontrer de nouvelles personnes ainsi que d'accroître la coordination. On a offert des exemples de cette coordination, y compris les suivants : des processus conjoints méritant, selon les participants des projets, de se poursuivre (p. ex. comités conjoints); le travail préparatoire sur le modèle de création de la collaboration (même si on a estimé que ce modèle nécessitait davantage de travail préparatoire); et l'élaboration de coalitions.

3.5 Compréhension mutuelle et élaboration des structures/véhicules/rôles/responsabilités du gouvernement et de l'ISBC

On remarque des éléments contradictoires relativement à la compréhension mutuelle et à l'élaboration des structures, des véhicules, des rôles et des responsabilités du secteur et du gouvernement. Dans l'ensemble, les administrateurs gouvernementaux s'accordent une note plutôt faible quant à leur gestion commune des questions horizontales liées à l'ISBC. La perception parmi les représentants du secteur était légèrement plus positive, puisque près du quart des organisations ont vu une amélioration au chapitre de la confiance, du respect et de la crédibilité réciproques dans leurs relations avec le gouvernement fédéral; certains, en nombre légèrement inférieur, ont constaté une amélioration en ce qui a trait à la clarté des rôles et des responsabilités. On a également relevé certains impacts positifs découlant de plusieurs projets de la PSEPM.

Certains participants ont perçu, tôt dans le processus d'évaluation, que certains aspects de la conception nuisaient à la compréhension mutuelle et aux mécanismes conjoints. Cela était évident dans les domaines de la gestion des ressources et de la conception générale des structures, et en raison du manque de coordination entre les volets de l'ISBC ainsi que sur le plan de la responsabilisation. Quand on a demandé aux participants du secteur dans quelle mesure il y avait une compréhension commune du mandat, les participants du secteur ont donné, en moyenne, une note de 5,9 (sur une échelle de 10), et les répondants du gouvernement ont donné une note de 5,3. Malgré ce semblant de faiblesse dans l'élaboration des structures au sein de l'ISBC, ces mêmes participants ont estimé que les principales réussites de l'ISBC (au moment de l'évaluation de 2004)

étaient les suivantes : la compréhension et la confiance mutuelles entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, et l'engagement des participants des deux secteurs à l'égard du processus.

Sur une note plus positive, l'évaluation des processus de l'ISBC a relevé le fait que la plupart des personnes participant aux tables conjointes (79 %) étaient d'avis qu'on leur avait clairement communiqué leurs rôles, sauf les sous-ministres adjoints (SMA), qui ont estimé qu'il y avait une certaine ambiguïté concernant leur pouvoir de faire approuver par le gouvernement l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et ses codes connexes, soit le *Code de bonnes pratiques sur le financement* et le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*. Les tables conjointes ont été appréciées; elles ont largement été perçues comme ayant facilité des discussions honnêtes et ouvertes et ayant aidé à bâtir une compréhension mutuelle.

Il y a également des éléments démontrant des impacts positifs et durables découlant d'autres projets de la PSEPM. On continue d'utiliser les outils de formation; la recherche et les données produites par l'ISBC sont utilisées pour comprendre la contribution du secteur bénévole de la santé; et on a dressé une liste de tous les partenaires sectoriels avec lesquels le Ministère a travaillé. Toutes ces ressources aident à accroître la compréhension des liens entre le gouvernement et le secteur ainsi que la sensibilisation à leur égard. En effet, la compréhension plus approfondie de l'environnement opérationnel, du mandat, des objectifs et des limites de chaque secteur par l'autre est le fruit d'une augmentation de la communication et de la collaboration entre eux.

Quand on a demandé aux administrateurs du gouvernement fédéral d'évaluer les leçons apprises et l'échange de renseignements; 30 répondants, sur un total de 52, étaient d'avis que cela avait été passablement bien effectué, voire très bien. La mise en œuvre de systèmes visant à évaluer la mesure du rendement a été perçue comme ayant été mal gérée, et seulement 15 des 52 répondants croyaient qu'elle avait été passablement bien gérée, même très bien.

Lorsqu'on les a interrogés relativement aux améliorations dans la relation entre le secteur et le gouvernement au cours de la période de l'ISBC, les répondants ont déclaré avoir vu une amélioration dans ce qui suit : la clarté des rôles et des responsabilités (18 %), et l'harmonisation des activités, des objectifs et de la mission dans son ensemble (16 %). Une faible proportion des participants du secteur bénévole et communautaire qui ont été interrogés étaient d'avis que des structures et des mécanismes avaient été mis en place au cours des cinq années afin de préparer le terrain en vue d'apporter un changement durable. Près de la moitié des organisations ne pouvaient pas clairement cerner un seul changement durable, ou elles n'en étaient pas certaines; et d'autres organisations, soit une sur cinq, ont indiqué qu'il n'y avait eu aucun changement positif ni durable.

Dans une proportion relativement semblable, les participants du gouvernement et ceux du secteur bénévole et communautaire étaient d'avis que la conception des structures de l'ISBC était lourde et laborieuse, qu'elle était trop complexe et qu'il y avait trop de mécanismes en cause.

Plusieurs administrateurs gouvernementaux ont indiqué que la correction des attentes initiales était une tâche difficile pour certains membres du secteur bénévole et communautaire. Toutefois, certains administrateurs gouvernementaux ont observé des améliorations sur le plan de leurs compétences en gestion des réseaux, plus particulièrement en fait d'échange d'informations (p. ex. respect et buts de l'information).

Le rôle du secteur dans l'exécution des programmes du gouvernement fédéral est un autre domaine d'intérêt particulier. Un exemple découlant de l'enquête auprès des administrateurs gouvernementaux portant sur la réussite de l'*Accord* comprenait l'affirmation selon laquelle l'*Accord* avait donné lieu à une exécution plus efficace des programmes ou des projets dans les domaines où le secteur bénévole et communautaire est actif. Seulement 13 des administrateurs gouvernementaux interrogés (sur 51) ont convenu que l'ISBC avait entraîné une meilleure communication entre les représentants du gouvernement et ceux du secteur bénévole et communautaire dans la prestation des programmes et des services gouvernementaux. En outre, seulement 8 (sur 47) ont relevé une augmentation de l'utilisation des fonds publics par le secteur bénévole et communautaire pour la prestation de programmes et de services.

Le quart des représentants du secteur interrogés croient que le rôle du secteur, pour ce qui est de l'aide qu'il apporte au gouvernement fédéral dans l'élaboration et la prestation de ses programmes et services, s'était accru au cours de la période de l'ISBC, alors que 16 % d'entre eux estimaient que ce rôle avait diminué. Ceux qui avaient observé une diminution ont mentionné le manque de communication entre le gouvernement et le secteur comme étant la principale raison (44 %), suivie par le manque de disponibilité d'un financement de base (29 %), et par la diminution du nombre de bénévoles (22 %). Ceux qui étaient d'avis que le rôle et la contribution du secteur s'étaient accrus ont mentionné, comme principale raison, les compressions dans les programmes sociaux, qui ont nécessité l'engagement du secteur (39 %). On a également fait mention du fait que le gouvernement a reconnu la nécessité de la participation du secteur (35 %), suivi (de loin) par le renforcement de l'unité et des capacités du secteur (11 %).

Les processus conjoints et l'augmentation de l'ouverture entre le secteur et l'organe de réglementation ont eu comme avantage de réfuter certains mythes largement répandus dans le secteur concernant la radiation (des centaines de radiations d'organisations par l'ARC) en raison d'un non-respect ou de la participation à une action sociale, alors que, en fait, la plupart des radiations étaient liées au fait qu'un organisme n'avait pas rempli ni retourné ses formulaires T3010A.

3.6 Influence des représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire sur les décideurs, et accès à ces derniers

Certains participants du secteur¹³ ont exprimé leur frustration concernant leur manque d'accès aux hauts fonctionnaires du gouvernement et leur manque d'influence sur ces

¹³ Au moment de l'Évaluation de l'ISBC, en avril 2004.

derniers. Certains participants du secteur ont indiqué que la leçon la plus importante qu'ils ont apprise était liée à l'autorité de certains ministères et à leur pouvoir exclusif d'apporter ou de recommander des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Certains étaient également d'avis que, une fois que l'ISBC a été lancée, les liens avec les ministres et le processus politique ont été limités. Plusieurs participants estimaient que le Comité exécutif des SMA ne s'était pas engagé autant qu'il aurait pu et qu'il n'a pas participé à résoudre les vrais enjeux de l'ISBC. On a observé que les SMA ne s'étaient pas présentés aux réunions du Comité de manière très régulière. On a fait remarquer, de manière répétée au cours d'entrevues avec des fonctionnaires, qu'une des principales faiblesses de l'ISBC était qu'elle n'avait pas réussi à susciter de manière efficace la participation et la formation de champions au niveau des sous-ministres (SM). Toutefois, il a été démontré, par les lettres envoyées par les sous-ministres d'un grand nombre de ministères, que les SM ont appuyé l'AIV.

Selon les résultats de l'évaluation de la PSEPM (2003), la majorité des répondants de la ronde 1 ont indiqué qu'il y avait une quantité limitée de données qui démontraient qu'il y avait eu de vrais changements aux niveaux supérieurs relativement à la participation des organismes bénévoles et communautaires. L'évaluation indiquait également que les données préliminaires relatives à la deuxième ronde démontraient qu'il y avait une plus grande participation du secteur.

L'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire a révélé que la capacité des représentants du gouvernement de cultiver et de gérer un réseautage avec le secteur n'avait pas vraiment changé (42 % ont dit qu'elle n'a pas changé, 19 %, qu'elle s'est améliorée, et 16 %, qu'elle s'est détériorée). Seulement 13 % des organisations ont remarqué une amélioration de leur accès aux hauts fonctionnaires et aux dirigeants du gouvernement dans le cadre de l'ISBC. En ce qui a trait aux organisations qui entretenaient des rapports plus étroits avec le gouvernement fédéral, 34 % ont affirmé que l'accessibilité aux décideurs haut placés et aux dirigeants d'autres organisations du secteur bénévole et communautaire s'était améliorée dans le cadre de l'ISBC. Malgré un manque de progrès dans ce domaine, seuls 5 % des répondants ont déclaré qu'il y avait un manque d'accès aux hauts fonctionnaires appropriés, ce qui était le principal obstacle empêchant le secteur bénévole et communautaire de contribuer pleinement au processus d'élaboration de politiques publiques.

Environ le tiers des administrateurs gouvernementaux interrogés ont mentionné que l'ISBC avait permis d'améliorer la communication qui existait entre les administrateurs gouvernementaux et ceux du secteur, et ce, dans les domaines des initiatives de politiques/programmes et de la prestation des programmes et des services gouvernementaux.

Dans le rapport final sur la PSEPM (*Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity*), on a déterminé qu'environ la moitié des 15 projets évalués démontraient une augmentation de l'accès des représentants du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire aux dirigeants/décideurs de l'autre secteur. Un projet présente comme élément de preuve spécifique le fait que les coordonnateurs du projet ont rencontré des administrateurs gouvernementaux. Toutefois, moins du tiers ont signalé avoir observé

une augmentation, en conséquence de la PSEPM, de leur influence sur les décideurs de l'autre secteur.

3.7 Démonstration de la collaboration et des pratiques durables

À l'occasion de l'enquête auprès des organismes bénévoles et communautaires, plus de la moitié de celles qui ont un certain lien avec le gouvernement ont affirmé avoir collaboré avec d'autres participants du secteur bénévole et communautaire par l'entremise de réseaux officiels et/ou officieux. En ce qui a trait aux organisations ayant des relations plus étroites avec le gouvernement, les impacts de la collaboration les plus importants sont les suivants : accès à l'information et réseautage (29 %); partage des ressources en vue d'une meilleure efficacité en fonction du coût (22 %); et augmentation de l'étendue des services fournis à la collectivité (21 %).

En ce qui a trait à la durabilité des collaborations et des relations qui ont vu le jour parmi les organisations du secteur, les participants perçoivent l'accès à une aide accrue et continue comme étant le facteur le plus déterminant de l'obtention de résultats durables.

Au cours de l'enquête auprès des administrateurs gouvernementaux, on a demandé à ces derniers ce qu'ils pensaient des impacts de l'ISBC sur les relations gouvernement-secteur. Près de la moitié (22/51) étaient d'avis qu'il y avait eu une croissance des relations de réseautage/horizontales (p. ex. coordination commune, collaboration, consultation, etc.).

Certaines autres personnes concernées ont fait remarquer que l'ISBC avait eu un impact très positif sur le réseautage et la collaboration au sein du secteur, puisque différentes organisations travaillaient de pair pour la première fois, et des universitaires ainsi que le gouvernement travaillaient de concert avec les organismes sans but lucratif. On a décrit cela comme étant « excitant », et on estime que cela a engendré des partenariats durables.

En ce qui a trait à la PSEPM, la collaboration était l'un des principaux moteurs pour ces projets. On a suscité la participation du secteur dans le processus d'élaboration des politiques. Nous traitons de cette dimension ainsi que d'autres aspects de la PSEPM à la section 4.8.1 ci-dessous.

4. Impacts de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur les moyens d'action du secteur – Constats de l'évaluation

Les moyens d'action du secteur, l'un des objectifs de l'ISBC, sont un domaine où les impacts sont faibles et difficilement attribuables à l'Initiative. L'ISBC a cerné les principaux domaines dans lesquels les moyens d'action devaient être améliorés, et elle les a tous traités de manière différente :

- le savoir;
- les ressources humaines – tant les employés que les bénévoles;
- les finances;
- la compréhension du secteur et de ses relations et sensibilisation à ceux-ci;
- les technologies et gestion de l'information (TI/GI);
- les politiques

Dans le domaine des ressources humaines, les participants du secteur ont remarqué de légères améliorations, mais peu d'entre eux les ont attribuées à l'ISBC. Le secteur a également connu de façon généralisée des améliorations quant à ses moyens d'action en TI/GI. Toutefois, les participants ont été peu nombreux à déclarer avoir utilisé les outils de l'ISBC et à avoir attribué leur utilisation à cette dernière.

4.1 Élaboration de l'information et du savoir axés sur le secteur et augmentation de la sensibilisation du public et de la compréhension du gouvernement quant au rôle du secteur

À l'occasion de l'évaluation de la PSEPM (2003), déjà, les participants tant du gouvernement que du secteur avaient observé un changement important de leur compréhension des priorités et des processus des politiques de chacun. Au moment où a eu lieu l'enquête auprès des organisations bénévoles et communautaires, seulement un participant sur cinq était d'avis qu'il y avait eu une augmentation, au cours de l'ISBC, de la reconnaissance du gouvernement de la valeur et de la contribution du secteur ainsi que de la confiance qu'accordait le gouvernement au secteur en vue d'atteindre les objectifs.

L'inclusion du compte satellite dans le Système de comptabilité nationale est le plus important extrant de l'ISBC concernant les connaissances axées sur le secteur et l'augmentation de la compréhension du secteur par le public et le gouvernement. Statistique Canada figure parmi les premiers organismes de statistiques à l'échelle mondiale qui ont cerné et clarifié le rôle important que joue le secteur bénévole et communautaire, et ce, par l'entremise de son compte distinct dans les comptes nationaux. L'élaboration du compte satellite a été financée par l'entremise de l'ISBC pour garantir la disponibilité permanente de statistiques économiques officielles portant sur le troisième pilier de la société canadienne. Certains projets de recherche découlant de l'ISBC sont perçus comme étant parmi les plus importants impacts de l'Initiative et sont attribués à une plus grande cohésion au sein du secteur. On a mentionné, à l'occasion des réunions du groupe de discussion, que la recherche portant sur le secteur qui a été effectuée et qui est maintenant disponible (p. ex. l'ENOB, le compte satellite, l'ECDBP, la participation du Canada au John Hopkins Comparative Non-profit Sector Project) était une réalisation importante de l'ISBC.

Les participants du gouvernement avaient une perception plus positive; plus de la moitié des administrateurs gouvernementaux interrogés ont convenu que certains administrateurs au sein de leur ministère connaissaient mieux le secteur bénévole et communautaire ainsi que ses rôles, ses programmes et ses services, et ce, *en raison de* l'ISBC. Parmi ceux qui ont participé aux projets de la PSEPM, plus de la moitié (7/11) estimaient qu'il y avait eu une augmentation de la connaissance des organismes bénévoles et communautaires au sein de leur ministère.

Quelques organisations du secteur (12 %) ont mentionné que l'augmentation de l'étendue des services fournis à la collectivité était un impact de leurs collaborations avec d'autres organisations au sein du secteur.

Le rapport final sur la PSEPM (*Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity*) a révélé que la majorité des projets évalués avaient créé des produits afin de favoriser la connaissance du secteur (matériel documentaire et outils de formation). Dans environ le tiers des projets, des données laissaient croire que le projet avait fait en sorte que le public soit davantage au courant du secteur; toutefois, il n'y avait rien, de manière générale, qui pouvait faire croire à une augmentation de la compréhension du rôle du secteur par le gouvernement.

4.2 Capacité d'attirer des ressources humaines rémunérées

La capacité du secteur à attirer des ressources humaines rémunérées est fonction de plusieurs facteurs, notamment les suivants : la capacité d'offrir des salaires compétitifs; la sensibilisation accrue au rôle important que joue le secteur dans la société canadienne; et la capacité de communiquer les occasions uniques qui s'offrent à ceux qui viennent grossir ses rangs. En raison de cette combinaison de facteurs, la preuve de l'atteinte de cet objectif se vérifie par le taux des salaires, les données sur l'emploi, les niveaux de connaissance du secteur et la communication.

Même si une augmentation du nombre d'emplois dans quelque secteur ou industrie que ce soit ne représente pas la qualité ou capacité des organisations dans le secteur, c'est un bon point de départ pour évaluer la capacité du secteur à attirer des ressources humaines rémunérées. Bien que différentes sources de données fassent ressortir des chiffres divergents relativement à l'emploi qui ne peuvent être totalement rapprochés, il est évident qu'il y a une tendance à la hausse modeste. L'ENOB a étudié les fluctuations du niveau d'emploi et a signalé une stabilité entre 2000 et 2003. La Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance (microdonnées T3010) montre des taux de croissance modestes concernant les emplois à temps plein au sein des organismes de bienfaisance, ce qui correspond aux chiffres de l'économie dans son ensemble, et une croissance extrêmement prononcée des emplois à temps partiel. Lorsque l'on applique différents taux de salaire à l'estimation que fait le compte satellite de la masse salariale totale du secteur, on perçoit encore des taux de croissance modestes dans le nombre total d'emplois.

Même si les personnes qui travaillent au sein du secteur bénévole et communautaire sont plus susceptibles d'être motivées par l'altruisme, les salaires sont toujours un bon indice de la capacité d'attirer du personnel ayant des connaissances et un ensemble de compétences approprié. Il y a eu une croissance moyenne de la masse salariale totale¹⁴, comme l'indique le compte satellite, de 6,1 % dans l'ensemble du secteur et de 6,9 % dans le secteur de base entre 1997 et 2004. Cela signifie que, comme la masse salariale totale augmente à un taux plus élevé que les niveaux d'emploi, les taux salariaux ont augmenté. La masse salariale, qui est la principale composante du PIB pour le secteur de base, a légèrement crû au cours de la période de l'ISBC avec un taux de croissance moyen de 7 %, comparé à 5 % au cours de la période précédant l'ISBC.

Les changements relatifs à la capacité d'attirer des ressources humaines, y compris les améliorations liées à la formation et au leadership, sont difficiles à mesurer. Les données sur les emplois et les taux salariaux ne peuvent démontrer l'augmentation de la capacité d'attirer des ressources humaines; on doit donc utiliser des données non scientifiques et qualitatives.

Les répondants du secteur ont vu des améliorations dans le domaine des ressources humaines au cours de l'ISBC; 41 % des organisations ont amélioré leurs capacités en ressources humaines entre 2000 et 2005; 45 % d'entre elles ont observé une amélioration des compétences de leurs gestionnaires et de leur personnel; et 39 % des organisations ont mentionné avoir constaté une amélioration, chez leurs employés et leurs bénévoles, sur les plans de l'utilisation de la formation, du renforcement des compétences et de l'accréditation. Toutefois, seulement 8 % de celles qui ont observé une amélioration de leurs capacités en matière de RH étaient d'avis que l'ISBC était, en grande partie, la cause de ce changement.

Même si bon nombre de représentants du secteur percevaient la capacité en fait de ressources humaines comme un des points forts, cet avis n'était pas partagé par les représentants du gouvernement. Parmi ces derniers, seulement 2 sur 46 ont indiqué que l'ISBC avait donné lieu à une vaste amélioration dans les réseaux des gestionnaires du

¹⁴ Cela comprend les traitements et les salaires ainsi que le revenu supplémentaire du travail, sans correction en fonction de l'inflation (dollars non indexés).

secteur bénévole et communautaire. En outre, la plupart des réponses indiquaient une amélioration « modérée » (10/47) ou « faible » (9/47). De plus, seulement 8 des 46 répondants étaient d'avis que les améliorations apportées par l'ISBC dans les domaines de la planification et de la gestion des ressources humaines pouvaient être durables.

Voici quelques exemples fournis : le fait de rassembler des personnes a permis d'aborder certaines questions et d'échanger des connaissances; une augmentation de la sensibilisation a aidé à abattre certaines barrières entre des sous-groupes du secteur et à bâtir des réseaux; une amélioration de la compréhension des défis et du rôle du secteur bénévole et communautaire; et l'ISBC a offert un financement substantiel pour l'élaboration de produits au sein du secteur bénévole et communautaire.

Sept pour cent des organisations du secteur qui étaient d'avis que la relation secteur-gouvernement s'était améliorée ont mentionné qu'il y avait des améliorations sur le plan des relations du personnel avec le gouvernement fédéral grâce à une meilleure communication, à des possibilités accrues de contact, à un meilleur échange d'information et à la clarté des lignes directrices.

Le Conseil des RH est un *extrant* de l'ISBC, et, en plus de travailler à recruter et maintenir en poste du personnel, il participe également à résoudre les questions liées aux capacités. Le Conseil des RH a mené trois projets pilotes pour stimuler le leadership au sein du secteur bénévole et communautaire. Dans le cadre d'un des projets menés à Calgary, on a utilisé un cercle d'apprentissage entre pairs en vue d'améliorer le rendement et la satisfaction au travail des directeurs généraux. En Colombie-Britannique, le projet pilote était intitulé *Learning to Lead: Developing a Learning Culture within the Voluntary Sector* (apprentissage du leadership : établir une culture de l'apprentissage au sein du secteur bénévole). Le troisième projet pilote était l'École pancanadienne du leadership visant à offrir de la formation dans trois régions canadiennes (Territoires du Nord-Ouest, Ontario, Nouvelle-Écosse).

Plusieurs répondants des études de cas ont mentionné que le Conseil des RH était ce qui fournissait une structure officielle dans le cadre de laquelle le gouvernement fédéral et le secteur pouvaient interagir relativement à toutes les questions concernant les ressources humaines. On perçoit le Conseil des ressources humaines comme un des plus importants extrants de la Table conjointe sur les moyens d'action (TCMA), élément sans lequel, selon certains répondants sondés, le travail entrepris n'aurait aucun impact durable. Une proportion de 9 % des organisations bénévoles et communautaires qui ont été sondées en 2007 avaient utilisé les outils et les ressources du Conseil des RH, et la plupart d'entre elles ont indiqué que cela avait eu un impact positif (13 % très positif, et 61 % passablement positif).

Dans le cadre de l'Initiative pancanadienne d'apprentissage (IPA), on a produit trois documents, dont aucun ne contient de l'information concernant l'étendue/la capacité de leur usage. Une faible proportion des organisations bénévoles et communautaires¹⁵,

¹⁵ Dans le rapport final de l'enquête sur les organismes sans but lucratif, on a mentionné qu'il n'y avait aucune description de ces outils et ressources. Ainsi, il se pourrait que l'usage déclaré soit inférieur à l'usage réel en raison d'un manque de connaissance/d'identification à leur égard.

soit 4 %, ont mentionné avoir utilisé les outils et les ressources de l'IPA, mais celles qui ont mentionné les avoir utilisés ont constaté d'importants impacts positifs (15 % « très positifs » et 67 % « passablement positifs »). Les administrateurs gouvernementaux étaient très peu au courant de l'existence des projets tels que l'IPA et le Conseil des RH (trois les connaissaient « très bien », 13 les connaissaient « un peu », sur 48). Parmi ceux qui connaissaient ces projets, seulement deux étaient d'avis qu'ils étaient très utiles, et six estimaient qu'ils étaient passablement utiles. En ce qui a trait à l'objectif plus général de la TCMA, qui consistait à renforcer les capacités du secteur, le niveau de connaissance était légèrement plus élevé, puisque six administrateurs gouvernementaux le connaissaient très bien, et 18 d'entre eux le connaissaient un peu (sur 48).

Une des réalisations clés attendues de l'initiative Ressources humaines dans le secteur bénévole et communautaire (RHSBC) consistait en un site Web¹⁶ riche en ressources qui héberge des outils pratiques et gratuits de gestion des ressources humaines pour les organismes sans but lucratif au Canada, outils dont on fait toujours largement usage (c.-à-d. une moyenne de 57 000 sessions Web par mois, avec une moyenne de 18 minutes par session). On a d'ailleurs constaté une augmentation de leur usage¹⁷.

Dans le but de vérifier les rapports précités portant sur l'utilisation des outils et des ressources créés par le Conseil et les initiatives, on a posé aux répondants du secteur une question concernant les améliorations générales sur le plan des RH. Parmi ceux-ci, 39 % ont constaté, entre 2000 et 2005, que leur organisation s'était améliorée puisqu'elle veillait à la formation, au renforcement des compétences et à l'accréditation de ses employés et de ses bénévoles. Trente-cinq pour cent des organisations ont indiqué s'être améliorées sur le plan du recrutement et du maintien en poste du personnel. Ces changements n'étaient pas attribués à l'ISBC.

4.3 Capacité de recruter des bénévoles, de les gérer et de les maintenir en poste

La connaissance du secteur est une condition nécessaire à l'amélioration de sa capacité à recruter des bénévoles tant la connaissance du secteur, de manière générale que celle de la contribution importante des bénévoles à la société canadienne. Dans le cadre de l'ISBC, on a financé et mis en œuvre l'Année internationale des volontaires (AIV). Lancée le 5 décembre 2000, l'AIV visait à augmenter la sensibilisation et la connaissance au Canada. Parmi les extrants de l'AIV, il y avait les suivants : un site Web (où les Canadiens pouvaient « promettre » de faire du bénévolat), un numéro sans frais, et du matériel de promotion. Tout au long de l'AIV, le site Web a maintenu une moyenne mensuelle de plus de 11 000 visites, avec plus de 400 000 heures de bénévolat promises. Le numéro sans frais, administré par Bénévoles Canada, a enregistré plus de 15 000 requêtes, préoccupations et commandes pour du matériel promotionnel. Certaines organisations, au nombre de 60 000, ont reçu du matériel promotionnel créé par les responsables de l'AIV.

¹⁶ <http://www.conseilrh.ca>

¹⁷ Nombre total de visites du site Web en 2005-2006 – 255 872 et en 2006-2007 – 441 087.

La forte utilisation des « extrants » de l'AIV signifie qu'elle a réussi à faire connaître davantage le secteur aux Canadiens. Toutefois, même si des informateurs clés ont indiqué que le matériel était de haute qualité, il n'y a aucune information quant à savoir dans quelle mesure, ou à quelles fins, les représentants du secteur l'ont utilisé. On a mené des sondages au début et à la fin de l'AIV pour déterminer si le niveau de connaissance du secteur s'était accru. On a constaté une amélioration de 10 % parmi ceux qui connaissaient (très bien ou passablement) le terme « secteur bénévole et communautaire » pendant l'AIV (de 37 % à 47 %).

Alors que l'AIV était centrée sur une seule année (2001), la Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat (TCINB) avait pour mandat de formuler des recommandations afin d'entraîner des impacts à long terme sur la société canadienne. L'Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB) est le résultat final des consultations et de la recherche entreprises par la TCINB. On a évalué de manière distincte les impacts de l'ICB dans l'Évaluation sommative du Programme de la participation dans les communautés.

L'expérience des participants du secteur est partagée; 35 % des organisations ont indiqué avoir amélioré leur capacité à recruter et à maintenir en poste du personnel (tant rémunéré que bénévole¹⁸) au cours de la période 2000-2005 (19 % ont constaté une détérioration). Toutefois, seulement 8 % de celles qui ont observé une amélioration de leurs capacités en matière de RH étaient d'avis que l'ISBC était, en grande partie, la cause de ce changement.

Peu d'administrateurs gouvernementaux connaissaient les activités/impacts de la Table conjointe sur l'Initiative nationale sur le bénévolat. Ceux qui connaissaient la Table conjointe sur l'INB ont fait mention de certains domaines dans lesquels celle-ci avait rempli son mandat, c'est-à-dire qu'elle avait donné l'impression qu'il y avait eu une augmentation de la compréhension des enjeux du secteur, qu'elle avait réfuté les mythes concernant le bénévolat et qu'elle avait assuré un financement pour la création d'une initiative nationale (ICB).

L'indicateur le plus direct de ce résultat provient du nombre réel de bénévoles actifs dans le secteur et de la façon dont ce nombre a évolué au fil du temps. En raison de préoccupations liées à la continuité des données concernant l'Enquête canadienne de 2004 sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP),¹⁹ on n'a pas mis à jour la composante bénévole du compte satellite. Il a été conclu que, même si l'on ne pouvait pas se fier à l'ampleur de la tendance dans les niveaux de bénévolat, la tendance était à la hausse.²⁰ L'Enquête sociale générale (ESG) fait ressortir que le pourcentage de la population qui a participé à une activité de bénévolat, de quelque façon que ce soit, est passé de 18 % en 1998 à 15 % en 2005. L'Enquête révèle également une augmentation du nombre d'heures par jour

¹⁸ Dans la structure du cadre des tables conjointes de l'ISBC, le personnel rémunéré (c.-à-d. les employés) était distinct du personnel non rémunéré (c.-à-d. les bénévoles). Même s'il s'agit clairement de deux questions différentes, qui sont associées à différentes tables conjointes, on a posé les questions aux deux, ensemble, à l'occasion de l'enquête auprès des organismes bénévoles et communautaires (tant les personnes rémunérées que les bénévoles).

¹⁹ Voir l'annexe C : Note sur la qualité des données, du rapport *Points saillants de l'Enquête canadienne de 2004 sur le don, le bénévolat et la participation* figurant au catalogue n° 71-542-XIF de Statistique Canada.

²⁰ À la lumière de l'ESG, le nombre de personnes qui font du bénévolat a chuté de 8,4 % entre 1998 et 2005. L'ECDBP montre une diminution de 12,7 % du nombre de bénévoles entre 1997 et 2000 et une augmentation de près de 66 % entre 2000 et 2004. On estime que l'augmentation dont fait état l'ECDBP est attribuable au comptage double d'une personne qui fait du bénévolat dans différentes organisations. On a mené une nouvelle ECDBP en 2007, et les résultats devraient être publiés en 2009. Les résultats seront peut-être plus clairs.

consacrées par les bénévoles, de 1,9 heure par jour en 1998 à 2,4 en 2005. Il semble que ceux qui font du bénévolat donnent plus de leur temps.

La Table conjointe sur l'INB était préoccupée relativement à la participation efficace des bénévoles. Plus de la moitié des administrateurs gouvernementaux sondés n'ont pas pu évaluer l'efficacité de la Table conjointe sur l'INB. De manière générale, ceux qui la connaissaient étaient d'avis qu'elle avait été efficace (12/19). Voici quelques réussites de la Table :

- une grande augmentation de la communication et de la quantité de l'information disponible;
- une meilleure compréhension des enjeux auxquels est confronté le secteur bénévole et communautaire, et la réfutation des mythes concernant le bénévolat;
- l'obtention d'un financement pour la création d'une initiative nationale sur le bénévolat (c.-à-d. l'ICB).²¹

Comme l'illustre l'estimation du compte satellite de la valeur du travail non rémunéré, les bénévoles font partie intégrante de la prestation des services par le secteur. Sept pour cent des organisations du secteur qui ont remarqué, dans l'ensemble, une amélioration aux chapitres de la solidité et de la cohésion du secteur ont attribué ce changement à une augmentation du bénévolat.

4.4 Changements dans l'accès aux mécanismes de financement existants et dans leur usage

Il y a deux questions distinctes concernant le financement pour le secteur; d'abord, le niveau de financement (c.-à-d. le montant des fonds reçus) et, enfin, le cadre pour recevoir les fonds (c.-à-d. l'accès). Même s'il y a eu une tendance à la hausse relativement au montant des fonds provenant de certaines sources, le rapport de l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire a fait ressortir que le cadre de financement est un domaine où il y a eu un impact positif relativement faible.

La principale source de financement pour les organisations du secteur est la vente de biens et de services. Il semble y avoir une solide tendance à la hausse pour ce qui est du montant des recettes de la vente de biens et de services par les organisations du secteur de base. La deuxième source de financement en importance pour le secteur consiste en les transferts du gouvernement. Généralement, les transferts provinciaux ont été les plus importants. Même si c'est toujours le cas, les transferts fédéraux ont, dernièrement, affiché une croissance plus rapide que celle des transferts provinciaux.

²¹ Le 25 septembre 2006, on a mis un terme de manière abrupte au financement de l'Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB).

Les organisations du secteur ont perçu de manières différentes les changements qui sont survenus dans leurs relations en matière de financement avec le gouvernement fédéral entre 2000 et 2005 :

- transparence des décisions concernant le financement (20 % ont constaté une amélioration, et 10 %, une détérioration);
- clarté des rôles et des responsabilités concernant les décisions liées au financement (16 % ont constaté une amélioration, et 12 %, une détérioration);
- rapidité de la prise de décisions concernant le financement et flux des fonds (16 % ont constaté une amélioration, et 25 %, une détérioration).

Quatre pour cent des répondants du secteur qui croyaient que la relation entre le secteur et le gouvernement s'était améliorée ont expressément mentionné l'amélioration du financement comme étant la raison de ce changement. Seuls 12 % d'entre eux ont observé une augmentation du financement (relativement à différents programmes ou dans l'ensemble) au cours de cette période, mais une proportion quasiment égale (10 %) a mentionné avoir perdu du financement.

On a demandé aux administrateurs gouvernementaux si, dans leur ministère respectif, il y avait eu, en raison de l'ISBC, une augmentation, une diminution ou une stabilité de l'utilisation, dans quatre différents domaines, des fonds publics par le secteur bénévole et communautaire. Les domaines dans lesquels on a observé les changements les plus importants relativement à l'utilisation des fonds étaient le dialogue en vue de l'élaboration de politiques (15/29 étaient d'avis qu'il y avait eu une augmentation) ainsi que la recherche et l'innovation (11/29 étaient d'avis qu'il y avait eu une augmentation).

On a trouvé de nouvelles sources de financement par l'entremise d'un des projets de la PSEPM, projet qui assure un appui permanent à un collectif d'organismes bénévoles et communautaires dans le milieu du sport. Ce dernier continue de fournir le tiers des ressources (p. ex. financières, humaines et en nature) nécessaires au maintien de ce nouveau collectif.

Les représentants des organisations du secteur perçoivent les changements relatifs à leurs capacités de financement de la façon suivante :

- la situation d'ensemble de votre organisation relativement au financement (31 % ont constaté une amélioration, et 23 %, une détérioration);
- la stabilité du financement de votre organisation afin de permettre la planification et des opérations efficaces (19 % ont constaté une amélioration, et 24 %, une détérioration).

Parmi les 15 projets de la PSEPM qui ont présenté un rapport final, un seul a affiché une augmentation de ses ressources. Les personnes sondées relativement à ce projet de la PSEPM ont mentionné qu'elles ont pu créer une stratégie de financement leur permettant d'embaucher une ou deux personnes à temps plein afin qu'elles travaillent à l'élaboration de politiques.

Un projet, qui a reçu un financement de démarrage de la PSEPM, a pu s'assurer un financement permanent. L'organisation reçoit des fonds d'organes qui offrent un appui de base à des organisations du domaine de la santé à l'échelle nationale, mais elle a également réussi à obtenir des subventions des gouvernements provincial et fédéral afin de poursuivre ses travaux.

4.5 Évolution de la façon dont le secteur se perçoit et s'organise

La diversité du secteur a été citée comme étant l'un des obstacles à la participation de l'ensemble de celui-ci. Toutefois, il y a des données qui démontrent que l'ISBC a modifié la façon dont le secteur se percevait en faisant en sorte (dans une certaine mesure) que ce dernier parle d'une seule voix. C'est ce qu'a révélé l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, au cours de laquelle une organisation sur cinq a mentionné que la création d'une voix commune et renforcée pour le secteur était une des principales contributions de l'ISBC.

Le compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat dans le Système de comptabilité nationale de Statistique Canada fournit certains renseignements concernant la façon dont le secteur est organisé. Dans l'ensemble, la composition (relativement au PIB) du secteur sans but lucratif de base, en fonction du domaine d'activité, est restée stable entre 1997 et 2004.

L'évaluation de l'ISBC a fait ressortir que l'Initiative a donné une impulsion et une capacité à plusieurs nouveaux réseaux transversaux et régionaux. Certaines coalitions à l'échelle provinciale se sont ensuite jointes en plus d'autres coalitions formées dans le cadre de la Fédération canadienne des réseaux du secteur bénévole et de celles qui seront créées par l'ICB et les groupes de référence. Certains ont perçu le secteur bénévole et communautaire comme étant une entité plus solide, avec une identité plus cohérente et, dans l'ensemble, une plus grande légitimité à titre de secteur au Canada. L'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire a corroboré cette perception en montrant que 18 % des organisations avaient attribué à l'ISBC la création d'une voix commune et renforcée pour le secteur. En outre, 17 % des organisations étaient d'avis que l'ISBC avait aidé à créer des réseaux au sein du secteur.

Certains participants d'un des projets de la PSEPM ont fait remarquer que le financement de cette dernière avait permis aux organisations sportives, qui avaient traditionnellement été marginalisées dans le secteur bénévole et communautaire, de se rapprocher. Les personnes interrogées au cours de l'étude de cas de Santé Canada et de l'ASPC ont indiqué que le processus de consultation qui a été mis en place dans le cadre des projets de la PSEPM avait fait en sorte d'élargir la portée de l'engagement des organisations. Même si le ministère a également fait mention de l'engagement d'organisations à l'échelle provinciale, territoriale et locale, rien ne prouve qu'il s'étendait à tous les projets de la PSEPM.

4.6 Connaissance et compréhension des enjeux entre le secteur et le gouvernement

On doit établir de solides relations de travail par l'entremise d'une compréhension mutuelle. Le compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat a aidé à augmenter la compréhension des enjeux auxquels se heurte le secteur par les représentants du gouvernement et du secteur. Les administrateurs gouvernementaux ont mentionné que l'existence de ces statistiques était la raison pour laquelle ils croyaient que les réalisations de l'ISBC étaient durables.

Il n'y a pas eu de changement net (15 % d'amélioration et 16 % de détérioration) des perceptions des organisations du secteur relativement aux attentes raisonnables et à la réciprocité concernant la relation secteur-gouvernement. Il y a eu peu d'amélioration en fait de clarté des rôles et des responsabilités (18 % étaient d'avis qu'il y avait eu une amélioration, tandis que 15 % avaient observé une détérioration). Parmi ceux qui estimaient qu'il y avait eu une amélioration, 20 % croyaient qu'elle était attribuable à la reconnaissance, par le gouvernement, de la valeur et de la nécessité du secteur. Un faible pourcentage des participants du secteur (16 %) ont perçu l'augmentation de l'importance que le gouvernement accorde au secteur comme étant une des principales réussites de l'ISBC.

Il y a peu d'éléments de preuve découlant des projets de la PSEPM relatifs à quelque impact que ce soit concernant l'augmentation de la compréhension mutuelle entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire. Dans le rapport final des projets de la PSEPM, on signale que deux projets ont entraîné une compréhension accrue. Dans le cadre d'un des projets, on a mentionné que les deux comités étaient des moyens efficaces d'échanger l'information; certains participants ont affirmé que les comités avaient soulevé des questions relatives au secteur et au gouvernement et qu'ils avaient aidé à informer certains hauts fonctionnaires de quelques-unes de ces questions. Dans le cadre d'un autre projet, on a demandé aux participants de répondre à des questionnaires avant et après le projet, et on a observé une augmentation de la compréhension des mécanismes permettant de relever les défis posés par le processus d'élaboration des politiques.

Selon certains informateurs clés interrogés dans le cadre de l'étude de cas de Santé Canada et de l'ASPC, un des résultats de l'augmentation des contacts et de la collaboration entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire, augmentation attribuable aux projets de la PSEPM, est la compréhension approfondie du cadre opérationnel, du mandat, des objectifs et des limites de chaque secteur par l'autre. Les informateurs clés concernés par l'étude de cas sur la réforme réglementaire ont fait mention de l'avantage suivant découlant de la relation secteur-gouvernement : le processus conjoint a aidé à réfuter les idées fausses qu'avaient les organisations du secteur bénévole et communautaire concernant la radiation d'organismes de bienfaisance.

4.7 Capacités en matière de technologie de l'information

Les organisations du secteur ont indiqué que, parmi tous les domaines liés aux capacités, les plus importantes améliorations au cours de la période avaient été constatées dans le domaine de la technologie de l'information (TI). Toutefois, même si les organisations qui connaissaient l'ISBC étaient davantage susceptibles d'observer des améliorations dans ce domaine, elles ont perçu l'ISBC comme étant peu liée à ces améliorations. On a demandé aux organisations si elles avaient constaté des améliorations dans chacun des domaines suivants :

- compétences du personnel/des bénévoles en informatique (69 % étaient d'accord);
- infrastructure de la technologie de l'information (68 %);
- utilisation stratégique de la technologie (68 %);
- capacités d'ensemble en matière de TI (63 %);
- disponibilité de la formation et d'occasions de renforcement des compétences en TI pour le personnel et les bénévoles du secteur bénévole et communautaire (35 %).

Dans le but d'attribuer le mérite de ces changements, on a interrogé les organisations relativement à leur utilisation des outils et des ressources en TI promus par l'ISBC. Les taux d'utilisation et l'étendue des impacts sont les suivants :

- 20 % avaient utilisé le Répertoire canadien des fondations et des entreprises, dont 8 % ont dit qu'il avait eu un grand impact sur leur organisation, 55 % ont fait mention d'impacts modérés et 35 %, d'impacts faibles;
- 12 % avaient utilisé le Portail communautaire, dont 8 % ont remarqué un grand impact, 51 % ont dit avoir observé des impacts modérés et 29 %, des impacts faibles;
- 9 % avaient utilisé le site Web de l'ISBC, dont 10 % ont mentionné avoir observé de grands impacts, 51 % ont constaté des impacts modérés et 29 %, des impacts faibles;
- 9 % avaient utilisé les outils et les ressources afin d'évaluer les besoins en matière de technologie, dont 16 % ont dit avoir observé de grands impacts, 51 % ont constaté des impacts modérés et 29 %, des impacts faibles.

Même si l'attribution des changements concernant les capacités en matière de TI est faible (6 % en grande partie, 23 % peu et 61 %, passablement), on a remarqué que les organisations qui connaissaient davantage l'ISBC et qui utilisaient certains de ses éléments étaient plus susceptibles de constater une amélioration générale des capacités en matière de TI.

On a demandé aux administrateurs gouvernementaux si les changements observés dans les capacités en matière de TI étaient attribuables à l'ISBC (le programme de GI/TI). Dans cette section du sondage, le taux de réponse était très faible; plus de la moitié des

répondants ont indiqué qu'ils ne savaient pas ou que l'affirmation ne s'appliquait pas à eux (cela correspond au faible taux de connaissance/d'utilisation des outils de la GI/TI du côté du secteur). Ceux qui ont pu répondre ont mentionné ce qui suit :

- les organisations bénévoles et communautaires ont fait bon usage des ressources de la GI/TI pour améliorer leur efficacité et/ou la prestation des services (3/22 étaient d'accord);
- les conseils des organisations bénévoles et communautaires comprennent mieux le besoin en matière de GI/TI et sont prêts à investir des ressources (5/22 étaient d'accord);
- les organisations bénévoles et communautaires sont davantage sensibilisées aux avantages de l'utilisation efficace de la technologie (c.-à-d. la Campagne nationale de sensibilisation à la technologie) (8/22 étaient d'accord).

On a relevé des taux aussi faibles quand on a interrogé les organisations du secteur relativement à l'amélioration de leur accès :

- au Portail communautaire (8/22 étaient d'accord);
- à l'expertise en matière de GI/TI (5/22 étaient d'accord);
- à la formation et au soutien technique à des tarifs raisonnables (2/18 étaient d'accord);
- à du matériel informatique et à des logiciels appropriés (1/18 était d'accord).

4.8 Élaboration de politiques

Un des objectifs de l'ISBC et de la TCMA était de renforcer la capacité du secteur bénévole et communautaire à participer à l'élaboration des politiques. On a entrepris deux activités importantes. On a terminé en décembre 2001 l'élaboration d'un *Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*. En octobre 2002, on a publié le *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* et le *Code de bonnes pratiques sur le financement* (un résumé des constats de l'évaluation figure à la section 3.1).

4.8.1 Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM)

La Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles, ou la PSEPM, était la deuxième grande activité. Elle comptait pour 30 % du budget total de l'ISBC.

Les deux principaux objectifs de la PSEPM étaient les suivants :

- Augmenter les possibilités pour les organisations du secteur bénévole et communautaire de contribuer au sein des ministères fédéraux;
- Renforcer la capacité du secteur à participer à l'élaboration des politiques.

On a procédé à une évaluation distincte²² de la portion PSEPM de l'ISBC, et on a rendu compte des constats en mars 2004.

4.8.2 Augmentation de la compréhension de l'élaboration efficace de politiques

L'initiative PSEPM a financé un total de 67 projets; 15 ont été évalués dans le rapport *PSEPM: Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity*, et certains ont fait l'objet d'études de cas. Un des projets²³, qui a entraîné des changements durables, a créé une alliance-cadre à l'échelle nationale grâce au financement de base fourni par l'initiative PSEPM. Cette alliance existe toujours cinq ans plus tard; elle comprend plus de 60 organisations membres et fournit un mécanisme de collaboration à ses membres. On a fait mention, dans le cadre d'un autre projet de la PSEPM, d'une collaboration au cours des réunions et de l'impact subséquent sur les politiques. À l'occasion d'un autre projet, il y a eu un exemple de collaboration au cours de la réunion du comité directeur du projet avec le Secrétariat du changement climatique, où l'on a discuté de la modélisation de l'impact économique lié à l'atteinte des objectifs de Kyoto.

Au cours de l'évaluation de la PSEPM (2004), on a mentionné deux projets, en guise d'exemples de mobilisation réussie, du secteur par le gouvernement; le premier projet concernait le secteur de l'établissement des immigrants et le deuxième portait sur les logements des anciens combattants et des aînés.

Les études de cas fournissent des éléments de preuve de collaborations réussies. Un des projets de la PSEPM consistait en un effort de collaboration entre le gouvernement et des organismes de base populaire, et les recommandations sont décrites comme étant une « feuille de route » pour l'élaboration de modèles de collaboration.

La création d'un comité interministériel est un autre exemple de collaboration entre les ministères, comité dont le résultat est une invitation à recréer un comité interministériel ayant pour mandat de prendre en considération les recommandations formulées dans le cadre du projet PSEPM « La santé mentale, ça nous concerne! » en vue d'orienter la stratégie nationale sur la santé mentale et la maladie mentale.

Dans le passé, certaines organisations avaient de solides relations de collaboration; l'ISBC et la PSEPM ont permis l'élaboration de nouvelles relations et de nouveaux mécanismes. Le BSB²⁴, au sein de l'ASPC, continue de maintenir et de promouvoir ces occasions de collaboration au sein du secteur et entre le secteur et l'ASPC. Cela illustre un des avantages de l'institutionnalisation, qui permet l'adoption rapide de nouveaux programmes, tels que la PSEPM.

²² Évaluation de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (PSEPM), Rapport d'évaluation final, mars 2004.

²³ Système intégré de prévention des maladies chroniques, financé par l'entremise de Santé Canada/l'Agence de la santé publique du Canada.

²⁴ On a établi le Bureau du secteur bénévole en avril 2002. En septembre 2004, le Bureau a été intégré à l'ASPC.

Seuls quelques ministères ont collaboré pour éviter le financement en double de certains segments dans le cadre de projets de la PSEPM. Dans les cas où il n'y a pas eu de collaboration, il y a eu chevauchement des objectifs du projet. Il y a des participants, dans le cadre de certains projets, qui n'avaient pas travaillé ensemble auparavant, et le fait de nouer de nouvelles relations a été perçu comme une grande réussite de la PSEPM. En effet, le renforcement des relations au sein du secteur en raison de la nature collaborative de la PSEPM représentait un important facteur de l'augmentation de la capacité de participer à l'élaboration des politiques.

Bien qu'on ait démontré qu'il y a eu des collaborations découlant de la PSEPM, un certain nombre de participants interrogés dans le cadre de l'évaluation de la PSEPM avaient des réserves quant à la durabilité de leurs relations nouvellement nouées avec leurs partenaires fédéraux, et ils remettaient en question l'engagement politique à l'égard de la poursuite des idéaux de l'ISBC pour ce qui est des vrais partenariats de collaboration issus des projets de la PSEPM.

On a versé la majeure partie du financement de la ronde 1 de la PSEPM à des organisations qui entretenaient déjà des relations en matière de financement avec des ministères fédéraux, à l'exception des organisations qui entretenaient davantage des relations étroites avec le gouvernement provincial et des administrations communautaires. Le financement de la ronde 1 des projets a été réparti entre neuf ministères et organismes fédéraux, et un seul projet à Santé Canada a obtenu la part du financement la plus importante. On a tenté de remédier, par le processus d'approbation dans le cadre de la ronde 2, à la faiblesse au chapitre de la participation totale, et on a réussi à obtenir une représentation plus vaste d'organisations (16 ministères fédéraux).

Dans les études de cas, on a couvert huit des 67 projets financés dans le cadre de la PSEPM. Les éléments de preuve issus de ces études de cas ne devraient pas être généralisés; il s'agit plutôt de données non scientifiques. L'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire a indiqué que peu d'organisations (14 %), en conséquence de l'ISBC, ont contribué davantage à l'élaboration de politiques publiques fédérales. Il n'y a pas d'évaluation globale des projets de la PSEPM puisque seulement 15 d'entre eux ont présenté des rapports finaux. Il y a des exemples de projets qui se sont avérés des réussites et de projets qui ont échoué dans l'obtention des impacts prévus.

Au moment où a eu lieu l'évaluation de la PSEPM, les projets de la ronde 2 n'étaient pas tous terminés. On s'est donc concentré sur les projets de la ronde 1. On a fondé les constats sur un bilan documentaire (comprenant les documents des 67 projets qui avaient été financés par l'entremise de 26 ministères fédéraux), trois groupes de discussion (tant avec des représentants du gouvernement fédéral que des promoteurs de projet) et 55 entrevues avec des informateurs clés.²⁵

²⁵ Pris dans trois grands groupes de personnes : les hauts représentants du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral, dont bon nombre ont participé à la gestion de l'ISBC ainsi qu'à l'exécution et à l'examen de projets de la PSEPM; les fonctionnaires, y compris les représentants des ministères qui ont participé à la prestation de la PSEPM; ainsi que les représentants des organisations bénévoles et communautaires qui ont participé directement aux projets.

Un partenariat entre des ministères fédéraux et des organisations du secteur bénévole et communautaire a permis de viser ces objectifs dans le cadre de projets liés à l'élaboration de politiques. L'évaluation de la PSEPM a indiqué que l'exécution de programmes avait souffert d'une planification initiale inadéquate et d'un processus administratif long et trop compliqué. Il y a également eu une faiblesse relativement à la quantité du travail lié à la planification et à la conception précédant la PSEPM. Le processus entourant la sélection de projets a été perçu comme étant trop compliqué, et il y avait un manque de clarté concernant les questions de reddition de comptes entre le GTSB, au sein du BPC, et les différents ministères qui régissaient les projets. On a constaté que les projets qui avaient tenu compte des différences sur le plan du pouvoir et des ressources entre les parties en collaboration se sont avérés plus fructueux. En l'absence de formules de financement simplifiées, de formats communs d'établissement de rapports, de limites plus claires en matière de reddition de comptes et de ressources affectées à une fin particulière, on a freiné la capacité de gérer et d'appuyer de manière efficace une initiative horizontale.

Un des plus grands défis liés à la détermination des impacts nets consiste à établir ce qui se serait produit en l'absence du programme, ce que l'on appelle communément « l'analyse contrefactuelle ».²⁶ Ainsi, quand on prend en considération l'impact du programme de PSEPM relativement à la compréhension de l'élaboration efficace de politiques, il faut tenir compte des projets en matière d'élaboration de politiques qui pourraient avoir été lancés sans égard à l'existence de la PSEPM. Autrement dit, le financement de la PSEPM a-t-il « évincé » d'autres fonds que certains ministères auraient pu affecter à des travaux liés à l'élaboration de politiques? L'évaluation du programme de PSEPM a fait ressortir que la plupart des ministères ayant participé à des projets de la ronde 1 avaient une politique ou un mandat préexistant afin de travailler de concert avec des organisations du secteur bénévole et communautaire et de faire en sorte qu'elles participent à l'élaboration de politiques. Les projets de la ronde 1 étaient axés sur les questions immédiates en matière d'élaboration de politiques du ministère qui participait à la PSEPM; les projets de la ronde 2 ont été élargis de manière à inclure un plus grand éventail de questions liées à l'élaboration de politiques.

Plusieurs administrateurs gouvernementaux ont réagi de manière positive relativement à l'impact perçu que les projets de la PSEPM ont eu au chapitre de l'élaboration de politiques. Les participants qui ont été sondés ont fait part de leur compréhension accrue des limites du secteur bénévole et communautaire et de l'avantage de susciter la participation du secteur dans l'élaboration de politiques et de programmes. Cela leur a permis de connaître de nouvelles façons de fournir des services de manière rentable et de solliciter un plus grand apport au cours de leurs processus de prise de décisions. En outre, les administrateurs gouvernementaux croyaient que le secteur bénévole et communautaire comprenait mieux les procédures gouvernementales relatives à l'élaboration de politiques ainsi que les défis que posait la bureaucratie.

Au moment où a eu lieu l'évaluation du processus de la PSEPM (2004), on n'avait pas diffusé les leçons apprises de la première ronde des projets au sein de chaque ministère ou entre ceux-ci. On a également fait remarquer que les différents ministères n'avaient

²⁶ Mentionné par Burt Barnow à la conférence sur la méthodologie de 2005.

pas coordonné leurs interactions avec le secteur. L'évaluation du processus a fait ressortir qu'il n'y avait aucun mécanisme inhérent au sein de la conception de la PSEPM relatif à la communication des leçons apprises des projets entrepris par les différents ministères. Toutefois, la grande majorité des répondants des organisations bénévoles et communautaires interrogés dans le cadre de l'évaluation de la PSEPM ont mentionné que le renforcement des relations horizontales au sein du secteur avait le plus contribué à améliorer la capacité en fait d'élaboration des politiques de leur organisation.

Les participants du secteur qui ont observé des améliorations en fait de force et de cohésion dans l'ensemble du secteur ont attribué celles-ci à deux raisons principales : la sensibilisation, l'attention médiatique, la reconnaissance liées au secteur (29 %), ainsi que la communication, la coopération, la communication de l'information (27 %). Parmi ceux qui ont constaté une amélioration au chapitre de la cohésion, une proportion de 24 % ont affirmé que l'ISBC en était responsable « dans une grande mesure » et une proportion de 52 % ont dit qu'elle l'était « dans une certaine mesure ».

Parmi les organisations du secteur qui ont participé à l'élaboration de politiques publiques, un très faible pourcentage (14 %) ont contribué davantage à l'élaboration de politiques publiques à l'échelle fédérale en raison de l'ISBC. La participation varie en fonction de certaines caractéristiques organisationnelles, y compris les suivantes : les recettes de plus de 5 millions de dollars, le statut d'organisme sans but lucratif par rapport au statut d'organisme de bienfaisance et le fait d'être situé à l'extérieur du Québec. Les organisations ayant ces caractéristiques présentaient des niveaux plus élevés de participation à l'élaboration de politiques fédérales. Dix pour cent des organisations qui ont observé un renforcement de la capacité du secteur à contribuer à l'élaboration de politiques ont attribué cela au fait que le secteur était mieux informé et mieux éduqué, et 5 % estimaient que cela était attribuable à la possibilité d'être entendu dans le cadre de l'ISBC.

L'évaluation du programme de PSEPM (2004) a souligné que le secteur a réussi à augmenter sa *capacité* à contribuer à l'élaboration de politiques. Toutefois, les constats concernant les *possibilités* du secteur de contribuer étaient partagés (on a relevé peu d'innovation au sein du gouvernement au moment de l'établissement du rapport). Il y a une différence entre « collaboration » et « consultation »; l'évaluation a indiqué que bon nombre de ministères fédéraux consultaient uniquement le secteur relativement à des politiques qu'ils avaient déjà élaborées.

Comme l'indiquent les rapports d'évaluation de l'ISBC et de la PSEPM, une des conditions préalables à une collaboration réussie concernant l'élaboration de politiques consiste en une compréhension commune, par les partenaires, de ce qu'est une politique. Le programme de PSEPM a été lancé très rapidement, et ce, quelques semaines après que les fonds ont été répartis. Rien ne démontre qu'on a sollicité la contribution du secteur au cours de la phase de la conception. La définition de « politique » était très large et a été établie sans tenir compte des priorités du secteur ou des lacunes dans les politiques des ministères fédéraux, même si on a invité des organisations du secteur à proposer des domaines de politiques afin de les soumettre à l'étude au cours de la deuxième ronde. Il y avait également une méprise entre les termes politique et action sociale. Le manque de clarté dans la définition d'élaboration de politiques a occasionné des attentes différentes entre les participants du gouvernement et ceux du secteur.

4.8.3 Augmentation de la capacité et de l'engagement à entreprendre ensemble une élaboration efficace de politiques

Certains projets de la PSEPM fournissent des exemples positifs d'une augmentation de la capacité et de l'engagement en matière d'élaboration de politiques. Toutefois, très peu d'organisations du secteur étaient au courant de l'existence d'outils en matière d'élaboration de politiques; et, parmi les organisations qui ont participé à l'ISBC d'une façon ou d'une autre, il y a eu peu de changements nets dans la plupart des paramètres liés à l'élaboration de politiques.

Les données sur l'efficacité des outils de formation utilisés dans le cadre des projets de la PSEPM sont vagues, et celles auxquelles on a accès ne touchent qu'un petit sous-ensemble de tous les projets qui ont été financés par l'entremise de la PSEPM. Même en ce qui a trait aux quelques projets qui se sont auto-évalués, les mesures du rendement sont minces.

Le rapport final de la PSEPM, qui a évalué 15 des 67 projets de la PSEPM (quatre de la ronde 1 et onze de la ronde 2), a révélé que de nombreux projets comprenaient des séances d'orientation et/ou de formation. Toutefois, il y avait peu d'éléments de preuve concrets selon lesquels les séances avaient contribué à une augmentation de la compréhension de ce qu'est l'élaboration efficace de politiques, ce qui était un objectif de l'ISBC.

En général, peu d'organisations du secteur bénévole et communautaire (14 %) étaient au courant de l'existence de certains outils de l'ISBC visant à améliorer leurs capacités à contribuer à l'élaboration de politiques. On a interrogé un sous-ensemble d'organisations bénévoles et communautaires qui ont participé à l'élaboration de politiques, et 40 % d'entre elles avaient constaté une amélioration de leur capacité à contribuer de manière efficace à l'élaboration de politiques publiques (cela est légèrement compensé par une proportion de 8 % d'organisations qui ont constaté une détérioration).

Malgré une amélioration au chapitre des capacités, le secteur n'a pas vraiment constaté une amélioration de son influence sur l'orientation et les décisions en matière d'élaboration de politiques (31 % amélioration; 17 % détérioration), ni au chapitre de la participation du secteur à l'élaboration de politiques publiques en général (30 % amélioration; 16 % détérioration). On a même relevé de plus faibles améliorations en fait de représentation et de transparence; 23 % ont observé une amélioration liée à l'éventail des opinions/de la clientèle représentée dans le cadre du dialogue relatif à l'élaboration de politiques (tandis que 14 % ont constaté une détérioration), et 22 % ont relevé une amélioration de la transparence concernant la prise de décisions du gouvernement fédéral relativement à l'élaboration de politiques.

Parmi ces organisations qui ont constaté une amélioration de la participation du secteur en matière d'élaboration de politiques publiques, la raison évoquée le plus souvent (33 %) pour expliquer cette amélioration était qu'il y avait eu une augmentation des possibilités pour le secteur de contribuer; 27 % ont affirmé que la raison était que le gouvernement cherchait activement la contribution du secteur. Les organisations du secteur ont énoncé trois grands obstacles à leur pleine contribution au processus

d'élaboration de politiques publiques : manque de personnel et de temps (24 %); manque de ressources financières (18 %); et manque de savoir-faire (15 %).

Plus de la moitié des administrateurs gouvernementaux sondés connaissaient la PSEPM. Voici le nombre de répondants, sur les 47 qui ont été interrogés, qui souscrivaient aux déclarations suivantes :

- En raison de l'ISBC, votre ministère a mis en place un nouveau cadre pour orienter les choix des instruments liés aux programmes (3 étaient d'accord);
- En raison de l'ISBC, votre ministère a examiné ou modifié les instruments liés à ses programmes en tenant compte de nouvelles connaissances (13 étaient d'accord);
- L'ISBC a donné lieu à l'élaboration de cadres/d'arrangements en matière de reddition de comptes acceptables pour toutes les parties en lien avec l'utilisation de ressources financées par des fonds publics (9 étaient d'accord);
- Il y a eu une augmentation du nombre de personnes au sein de votre ministère qui utilisent des guides de politiques (trousses à outils) (9 étaient d'accord).

On a également demandé aux répondants s'il y avait eu une augmentation de la participation du secteur à la conception de politiques publiques et à la réalisation des objectifs des programmes opérationnels; 17 des 46 répondants ont dit qu'il y avait eu une augmentation, et 13 n'étaient pas d'accord.

On a posé des questions plus précisément reliées à l'élaboration de politiques aux administrateurs gouvernementaux qui avaient participé directement à la PSEPM. Plus de la moitié ont indiqué qu'il y avait eu une augmentation de la participation du secteur bénévole et communautaire au dialogue et à l'élaboration de politiques au sein de leur ministère (oui 6/11; non 4/11). La majorité (6/11) était d'avis que la capacité du secteur s'était renforcée, et que le dialogue lié à l'élaboration de politiques s'était amélioré.

L'évaluation du programme de la PSEPM (2004) comprenait une analyse des rapports finaux disponibles découlant des projets de la ronde 1; 62 % des participants ont indiqué que, en conséquence du projet, leur organisation avait constaté une augmentation de ses capacités en matière d'élaboration de politiques. Près du tiers (29 %) ont mentionné avoir influé sur le processus d'élaboration de politiques au sein de leur ministère fédéral. Plus de la moitié ont indiqué qu'il était trop tôt pour le savoir.

En effet, bon nombre de participants du groupe de discussion du secteur bénévole et communautaire ainsi que de répondants ont mentionné qu'il y avait un besoin égal au sein du gouvernement fédéral en matière de renforcement des capacités, et qu'on percevait qu'il était nécessaire que la PSEPM comble ce besoin tant au sein du gouvernement qu'au sein du secteur bénévole et communautaire. Il y avait des éléments contradictoires quant à déterminer si le gouvernement fédéral avait observé une augmentation de sa capacité à susciter la participation du secteur en matière d'élaboration de politiques. On a expliqué que le niveau de participation que les ministères étaient prêts à accorder au secteur était attribuable à la différence inhérente à la culture ministérielle.

Les participants à un projet, interrogés au cours des études de cas, ont constaté une confiance accrue au sein de la collectivité, entre les organisations et avec le gouvernement. On a cerné d'autres impacts liés au projet, soit un nouveau sentiment de cohésion dans le milieu du sport, et l'encouragement à communiquer l'information concernant l'élaboration de politiques et la prise de décisions au sein du secteur. Une organisation-cadre nationale établie au cours d'un des projets de la PSEPM a fourni un point de coordination pour les organisations nationales du domaine de la santé, ainsi que pour les alliances provinciales/territoriales/les groupes de promotion d'une vie saine et les organismes de base populaire préoccupés par les maladies chroniques ou les facteurs de risque liés aux maladies chroniques.

Des informateurs clés interrogés dans le cadre de l'étude de cas Santé Canada/ASPC étaient d'avis que les projets de l'ISBC et de la PSEPM avaient eu pour effet d'augmenter les capacités des organisations bénévoles de la santé, particulièrement dans le domaine de l'élaboration de politiques. De manière générale, on convenait que le secteur était « plus fort » et « mieux équipé » pour contribuer au processus de l'élaboration de politiques et pour participer de manière plus efficace aux initiatives en matière de politiques à venir. Un répondant était d'avis que l'inclusion du secteur bénévole et communautaire dans l'élaboration de politiques était devenue plus systématique au gouvernement en raison de l'ISBC – on sait davantage à qui faire appel et quand le faire en ce qui a trait à l'élaboration de politiques (puisque la participation des organisations est désormais sollicitée plus tôt dans le processus que dans le passé).

Le rapport final sur la PSEPM a fourni une évaluation de 15 projets et a indiqué que la plupart des projets avaient augmenté la capacité de l'organisation à collaborer avec le gouvernement relativement à l'élaboration de politiques. À l'occasion de trois de ces projets, les rapports de projet ont démontré que ces derniers étaient allés plus loin en augmentant la capacité du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire afin qu'ils entreprennent ensemble l'élaboration de politiques. Toutefois, très peu d'éléments de preuve démontraient que le projet avait permis d'augmenter l'engagement du gouvernement et du secteur bénévole et communautaire à collaborer à l'élaboration de politiques.

4.8.4 Démonstration de l'élaboration conjointe de politiques dans le cadre de la PSEPM

Au moment où on les a interrogés, un peu plus du tiers (17 sur 46) des administrateurs gouvernementaux ont convenu qu'il y avait eu une augmentation de la participation du secteur à l'élaboration de politiques publiques et des objectifs des programmes opérationnels. Les administrateurs gouvernementaux ont reconnu que le programme de PSEPM avait contribué à fournir du financement, à lancer le travail d'élaboration des politiques et à influencer sur les politiques existantes liées à la promotion, aux objectifs et aux programmes en matière de santé. Ils ont également mentionné les avantages à long terme découlant de la création d'un document portant sur la santé mentale.

On a cerné quelques réussites liées à l'élaboration conjointe de politiques à l'occasion de l'évaluation de la PSEPM (2004), dont les suivantes : création d'options visant à réduire l'exploitation sexuelle; législation concernant les sociétés sans but lucratif; problèmes de logement pour les anciens combattants et les aînés.

Des cadres supérieurs du gouvernement et des personnes provenant du secteur bénévole interrogés dans le cadre de l'évaluation de la PSEPM ont dit avoir observé des changements dans les politiques et les processus du gouvernement. Les personnes interrogées ont fait état notamment d'une nouvelle ouverture au dialogue et d'une volonté de collaborer plus étroitement dans leur travail. Selon ces personnes, ce changement d'attitude est attribuable aux travaux de l'ISBC en général et à la mise en œuvre de l'Accord et des codes.²⁷

Parmi les participants d'un des projets de la PSEPM, on a perçu un désengagement de la part du gouvernement fédéral à l'égard de la participation conjointe. Selon certaines personnes interrogées, tandis que la capacité du secteur à contribuer à l'élaboration de politiques publiques grandissait, le gouvernement semblait moins souhaiter qu'il participe au processus de prise de décisions.

Seul un examen des 15 projets de la PSEPM démontre une augmentation de la participation à l'élaboration de politiques.

Certaines faiblesses sur le plan de la conception de la PSEPM ont occasionné une lacune au chapitre de la diffusion de l'information liée aux projets. Le programme aurait pu bénéficier de ce qui suit : une définition claire de ce en quoi consiste l'élaboration de politiques, une structure hiérarchique claire, une prestation simplifiée et plus rapide et une méthodologie d'établissement de rapports et d'évaluation normalisée.²⁸

Même si l'on a démontré que les projets de la PSEPM avaient eu un impact positif sur le plan de la coordination et de la cohérence, seulement 4 % des organisations ayant participé à l'ISBC ont mentionné que cette dernière (par l'entremise de la PSEPM) était responsable en grande partie de la création de collaborations et de réseaux auxquels elles participaient (d'autres organisations, dans une proportion de 20 %, ont dit que l'ISBC en avait été responsable dans une certaine mesure).

²⁷ Évaluation de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles : page 39.

²⁸ Évaluation de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles : page 50.

5. Impact de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) sur la réforme législative et réglementaire – Constats de l'évaluation

Le troisième objectif de l'ISBC était d'améliorer le cadre législatif et réglementaire du secteur bénévole et communautaire. Les mesures de la réforme réglementaire dans le cadre de l'ISBC peuvent être divisées en deux domaines : celles qui sont relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés et celles qui sont relatives au secteur bénévole et communautaire dans son ensemble, y compris les sociétés sans but lucratif.

5.1 Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance

On a demandé à la Table conjointe sur le cadre réglementaire (TCCR), créée en 2000 comme une des six tables conjointes de l'ISBC, de formuler des recommandations au gouvernement à l'égard des trois questions clés suivantes :

- accroître la transparence du processus de réglementation;
- améliorer le processus permettant d'appeler des décisions de l'organe de réglementation;
- adopter une série de sanctions en cas d'inobservation des exigences législatives.

La Table devait également discuter des modèles institutionnels dont il était question dans le rapport *Travailler ensemble* et poursuivre l'élaboration de ces modèles dans le contexte de la réglementation.²⁹

Le rapport final de la TCCR a énoncé 75 recommandations, dont 60 ont été appuyées dans le budget fédéral de 2004 et neuf l'ont été partiellement. La plupart des informateurs clés ont formulé des commentaires favorables à l'égard du grand nombre de recommandations qui ont été appuyées. Toutefois, des informateurs clés du secteur étaient grandement déçus que le budget fédéral de 2004 n'appuyait pas la recommandation de la TCCR, à savoir que la Cour canadienne de l'impôt soit considérée comme le principal tribunal pour les audiences d'appels des décisions de l'organe de réglementation.

Le domaine de la réforme réglementaire est, du point de vue de l'évaluation, unique parmi les objectifs de l'ISBC, puisque la mise en œuvre de l'Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance n'a commencé qu'en 2004 et se poursuivra jusqu'en 2009, et ce, même si deux objectifs (le formulaire T3010A révisé

²⁹ Rapport final de la Table conjointe sur le cadre réglementaire http://www.vsi-isbc.org/fr/regulations/pdf/jrt_final_report.pdf.

ainsi que la clarification de la politique liée aux activités opérationnelles connexes) avaient été atteints au moment où la TCCR avait terminé son rapport en mars 2003. Ainsi, il y avait eu moins de temps (au moment où a eu lieu la présente évaluation) pour que les impacts se manifestent, et, comme les efforts dans ce domaine sont continus, les impacts ne se sont toujours pas pleinement fait sentir.

La réforme réglementaire est l'initiative découlant de l'ISBC la plus connue des organisations du secteur bénévole et communautaire; plus de la moitié d'entre elles connaissaient la Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés (T3010A – Document révisé) (65 % des organismes de bienfaisance). Elles connaissaient aussi passablement bien la publication des formulaires de rapport et des états financiers (et ce, particulièrement au sein des organismes de bienfaisance, soit 50 % des organismes de bienfaisance et 23 % des organismes sans but lucratif). La majorité estime toujours ne pas être suffisamment informée relativement aux modifications apportées au cadre réglementaire (68 % des répondants étaient d'avis qu'ils n'étaient pas suffisamment informés et qu'ils avaient besoin de plus d'information à propos de « tout »). Certains répondants, dans une proportion inférieure à 30 %, étaient au courant des modifications apportées en vertu de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* d'Industrie Canada et/ou de tout effort d'information ou de sensibilisation du public par l'ARC.

Quand on a demandé aux administrateurs gouvernementaux de préciser dans quels domaines ils croyaient que l'ISBC avait contribué à apporter des changements positifs dans le cadre réglementaire, ils ont fait mention de l'augmentation du financement au sein de l'ARC (qui a donné lieu à une amélioration des services et à une meilleure relation avec le secteur bénévole et communautaire), des plus importants changements sur le plan de la réglementation en 25 ans et de leur mise en œuvre dans le budget de 2004.

On a également demandé aux administrateurs gouvernementaux de cerner les domaines dans lesquels l'ISBC n'avait pas permis d'apporter les changements nécessaires au sein du cadre réglementaire. Ils ont mentionné que le cadre réglementaire était toujours excessivement compliqué et obscur et que le gouvernement n'aborde pas les problèmes substantiels qui s'avèrent controversés sur le plan politique. Ils ont également indiqué le manque d'inclusion du traitement de l'action sociale dans le mandat ainsi que le faible niveau de financement. Un des administrateurs était d'avis que le secteur bénévole et communautaire était devenu cynique à l'égard des intentions du gouvernement après que les activités du Comité consultatif des organismes de bienfaisance, comité qui s'est avéré fructueux, ont cessé en septembre 2006.

Les résultats tirés des multiples sources de preuve relatives à des objectifs précis figurent dans les paragraphes suivants.

5.2 Amélioration de l'accessibilité et de la transparence de l'organe de réglementation fédéral

On a constaté de manière unanime un important progrès relativement à la simplification du formulaire de rapport pour les organismes de bienfaisance. Même si, initialement, il était beaucoup plus facile de remplir la Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés (T3010A) (document révisé), certains organismes de bienfaisance, particulièrement les plus petits, avaient encore de la difficulté à le faire. On a créé, en partie en raison de ces difficultés, un programme de sensibilisation (Séances d'information pour les organismes de bienfaisance et Programme d'aide et de partenariat de la Direction des organismes de bienfaisance) pour aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Trente-neuf pour cent des répondants du secteur bénévole et communautaire qui connaissaient certains aspects du changement réglementaire ont observé des impacts positifs sur le plan de « la clarté des instructions et, de manière générale, de la complexité du formulaire », et 33 % étaient d'avis qu'il y avait eu des impacts positifs sur le plan « de la quantité de travail que représente le fait de remplir le formulaire ».

Même si le formulaire initial T3010A révisé était plus simple, un certain nombre d'informateurs clés estimaient qu'il y avait eu un certain dérapage dans ce domaine ainsi qu'une augmentation de la longueur et de la complexité du formulaire.

On fournit des efforts continus dans le domaine de la réforme réglementaire (y compris sur le plan de la sensibilisation, des activités de formation et des ressources d'apprentissage) afin d'améliorer l'exactitude et les délais concernant le formulaire T3010A, et, par conséquent, les impacts ne sont pas encore manifestes.

Les répondants provenant d'organisations du secteur bénévole et communautaire, qui connaissent certains aspects des réformes réglementaires, ont mentionné qu'ils avaient observé d'importants impacts positifs sur les domaines généraux de la réforme réglementaire, tels que le « niveau de responsabilisation et de confiance du public en les organismes de bienfaisance », la « clarté de l'information relative aux obligations juridiques des organismes de bienfaisance enregistrés », « l'équité globale des règlements relatifs au secteur » et le « niveau de transparence dans les activités de réglementation ».

Certaines organisations du secteur bénévole et communautaire connaissaient des réformes qui avaient eu un impact sur l'accessibilité et la transparence, telles que les suivantes :

- La sensibilisation du public par l'ARC afin d'augmenter la conformité/de résoudre des problèmes : 27 % (29 % des organismes de bienfaisance et 13 % des organismes sans but lucratif);
- La publication de renseignements relatifs à l'application de sanctions : 20 % (22 % des organismes de bienfaisance et 6 % des organismes sans but lucratif).

On a interrogé un sous-ensemble d'administrateurs gouvernementaux relativement aux améliorations sur le plan de la réforme réglementaire. La majorité a mentionné avoir observé d'importantes améliorations dans les domaines suivants :

- L'affichage des ébauches de politiques et des déclarations de renseignements annuelles des organismes de bienfaisance sur le site Web de l'ARC;
- Une plus grande transparence dans les activités de réglementation;
- La sensibilisation du public par l'ARC.

On a estimé que l'établissement d'un groupe de travail visant à améliorer et à surveiller l'élaboration de propositions législatives et d'autres sortes avait été l'activité la moins fructueuse, et la moitié des répondants ont mentionné qu'il n'avait apporté aucune amélioration. Toutefois, les réponses n'expliquent pas si la raison pour laquelle on a estimé que le groupe de travail ne s'était pas avéré fructueux était liée au fait qu'on n'avait pas établi un groupe avec ce mandat précis ou au manque de connaissances au sein du secteur concernant le travail continu du Groupe de travail sur les questions techniques, qui se réunit de manière régulière avec l'ARC depuis mai 2004 afin de cerner des questions techniques relatives aux organismes de bienfaisance enregistrés et à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, d'en discuter et de les résoudre.

5.3 Appels des organisations qui ne souscrivent pas aux décisions rendues par l'organe de réglementation

Il n'y avait pas unanimité parmi les informateurs clés qui ont participé à l'étude de cas relativement au processus d'appel réformé. Certains ont constaté des améliorations sur le plan de l'accessibilité, tandis que d'autres se sont montrés sceptiques à l'égard de l'efficacité du processus d'appel à l'extérieur de la Cour d'appel fédérale. Le nouveau processus d'appel était en vigueur depuis peu de temps au moment où on a mené l'étude de cas sur la réforme réglementaire. Ainsi, il est probablement trop tôt pour évaluer la satisfaction générale liée au processus. Toutefois, les statistiques liées au nombre d'appels présentés indiquent une importante augmentation de l'utilisation du processus (au cours de l'exercice 2005-2006, on a présenté 16 appels, au cours de 2006-2007, il y en a eu 36, et au cours de 2007-2008, il y en a eu 64).

La plupart des administrateurs gouvernementaux étaient d'avis que le processus d'appel s'était amélioré (de manière importante, selon la moitié d'entre eux). Ils ont également mentionné, comme domaines où on a constaté un changement positif en raison de l'ISBC, les processus d'appel et la mise en œuvre de sanctions de sévérité moyenne. Toutefois, selon des informateurs clés du secteur, on a été grandement déçu de l'absence d'appui dans le budget fédéral de 2004 à la recommandation qu'a formulée la TCCR afin que la Cour canadienne de l'impôt soit considérée comme le principal tribunal pour l'instruction des appels des décisions de l'organe de réglementation.

5.4 Réformes en matière de conformité, telles que la possibilité d'appliquer de nouvelles sanctions pour s'assurer que les organismes de bienfaisance respectent leurs obligations juridiques

Les participants du secteur étaient relativement peu au courant des pénalités et des sanctions; 21 % d'entre eux connaissaient le nouveau système de pénalisation lié aux infractions personnelles, 20 % étaient au courant qu'on publiait de l'information sur l'application de sanctions.

On pouvait s'attendre à ce que peu de participants du secteur soient informés relativement aux pénalités et aux sanctions puisque, au moment où a eu lieu l'étude de cas (après l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire), seule la première sanction avait été rendue publique. Certains informateurs clés ont mentionné qu'il était trop tôt pour évaluer l'efficacité de la nouvelle structure de pénalisation.³⁰

5.5 Modèles institutionnels

La Table ronde Broadbent, établie dans le cadre de la TRSB, a produit un rapport en 1999 dans lequel on a formulé 40 recommandations pour le gouvernement relativement à la manière de créer un cadre qui favoriserait une relation renforcée avec le secteur par l'entremise d'une réforme réglementaire et institutionnelle. Une des quatre priorités consistait à créer une nouvelle institution pour remplacer l'ADRC (maintenant l'ARC) à titre de principal organe de réglementation pour les organismes de bienfaisance.

On a également formulé des recommandations dans le rapport *Travailler ensemble* concernant les modèles institutionnels et la manière dont les modèles pourraient être étudiés et évalués.

On a chargé la Table conjointe sur le cadre réglementaire d'élaborer des modèles institutionnels et d'en discuter, modèles au sein desquels la fonction de réglementation pourrait être assumée, mais on ne lui a pas demandé de formuler une recommandation quant au modèle préféré.³¹

³⁰ Des modifications ont été apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'atteindre l'objectif d'établir un éventail de pénalités en cas de non-conformité avec les exigences prévues par la loi.

³¹ L'analyse de ces modèles figure dans le rapport final de la Table conjointe sur le cadre réglementaire.

5.6 Autres initiatives de réforme du cadre réglementaire

5.6.1 Responsabilité des administrateurs

Dans le cadre de l'ISBC, Industrie Canada a établi un Groupe d'experts sur le droit des organismes sans but lucratif et la responsabilité des administrateurs. Son mandat consistait en ce qui suit :

- Promouvoir la collaboration entre Industrie Canada et les organismes sans but lucratif relativement à la régie des sociétés et à la responsabilité des administrateurs;
- fournir des conseils éclairés à Industrie Canada sur les questions relatives aux options possibles pour la réforme de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* et pour le traitement de la responsabilité des administrateurs.

Le Groupe d'experts était composé de 10 personnes provenant de l'ensemble du Canada et qui, selon le secteur, étaient particulièrement au fait du fonctionnement de ce dernier. En 2002, Industrie Canada a publié le Guide à l'intention des administrateurs des sociétés à but non lucratif (Droits, Fonctions et Pratiques).³²

5.6.2 Loi sur les sociétés sans but lucratif

Le Groupe d'experts a travaillé longuement avec Industrie Canada à la réforme et à la révision de l'article 4 de la *Loi sur les corporations canadiennes* (qui a par la suite été proposé à titre de texte de loi distinct). On a procédé à des consultations dans l'ensemble du pays auprès d'organismes sans but lucratif. Une nouvelle *Loi sur les sociétés sans but lucratif* a été déposée devant le Parlement en vue d'une première lecture en novembre 2004, mais n'a pas été adoptée avant l'élection fédérale de 2006. Une deuxième version de la *Loi* a été déposée devant le Parlement en vue d'une première lecture en juin 2008, mais n'a pas été adoptée avant le déclenchement de l'élection de cette même année. Ces retards pourraient expliquer le fait qu'on connaissait peu les procédures de constitution révisées et les changements apportés en vertu de la nouvelle *Loi sur les sociétés sans but lucratif* : seulement 28 % étaient au courant (30 % des représentants des organismes de bienfaisance, et 17 % des organismes sans but lucratif) puisqu'aucun changement n'est encore devenu loi ni n'a été mis en place. Même s'il existe une ébauche, cette *Loi* représente toujours un « travail en cours ».

³² http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/cilp-pdci.nsf/fra/h_cl00688f.html

6. Pertinence continue de la raison d'être de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC)

6.1 Objectifs

Les objectifs de l'ISBC étaient les suivants :

- améliorer la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral;
- renforcer les capacités du secteur dans les domaines des finances, des ressources humaines, des politiques, des connaissances et de la gestion de l'information;
- améliorer le cadre réglementaire et législatif dans lequel le secteur évolue.

On a planifié l'ISBC comme un projet limité ayant une durée de vie de cinq ans³³ et un budget de 94,6 millions de dollars. Les études de l'évaluation des impacts (c.-à-d. l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, l'enquête sur les administrateurs gouvernementaux et les études de cas) ont attribué le fait que les impacts ont été atténués, ce que les participants du secteur et du gouvernement ont observé, au retard dans la mise en place de l'ISBC et à l'inévitable ralentissement des activités vers la fin.

6.2 Rôle du secteur

Plus du quart des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des organismes bénévoles et communautaires étaient d'avis que le rôle du secteur en matière de prestation de programmes et de services s'était **accru** au cours de la période 2000-2005. Pour expliquer cela, la raison la plus fréquemment citée (39 %) par ceux qui ont observé une augmentation était le fait qu'il était nécessaire que le secteur fournisse des services en raison des compressions des gouvernements dans les programmes sociaux. La deuxième raison (suivant de près) était que le gouvernement avait reconnu la nécessité de la contribution du secteur et qu'il en a fait la demande (35 %). Environ un répondant sur dix a mentionné le renforcement de l'unité et des capacités du secteur, tandis que 6 % étaient d'avis que c'était les collectivités elles-mêmes qui assumaient, au niveau opérationnel, une plus grande part de la responsabilité du travail.

À l'inverse, 16 % des personnes interrogées ont constaté un **déclin** du rôle du secteur en matière de prestation de biens et de services. La raison qu'on a citée le plus fréquemment était le manque de communication et le fait qu'on n'a pas travaillé ensemble. On a également mentionné le manque de financement de base et le fait qu'il y avait moins de bénévoles.

³³ Les réformes réglementaires entreprises par l'ARC sont des exceptions notables : elles sont continues, et on s'attend à ce qu'elles soient entièrement mises en place en 2009.

6.3 Réussites et durabilité

De manière générale, les réussites sont concentrées dans les domaines suivants : les relations intersectorielles, la coordination et la cohérence dans l'interaction entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, et la connaissance du secteur (c.-à-d. la connaissance/la recherche/les données). On a estimé que les tables conjointes avaient réussi à bâtir un dialogue entre le gouvernement et le secteur.

On s'est informé, dans le cadre de l'enquête auprès des organismes bénévoles et communautaires et de l'enquête sur les administrateurs gouvernementaux, de la durabilité des améliorations attribuables à l'ISBC. Une majorité écrasante (37 sur 47) d'administrateurs gouvernementaux ont affirmé que les améliorations dans la relation entre le secteur et le gouvernement étaient durables. On a estimé que la deuxième amélioration en importance sur le plan de la durabilité était l'augmentation des connaissances et l'utilisation de l'information (21 sur 47). Toutefois, on estime que les améliorations aux chapitres des finances, des ressources humaines, des capacités en matière d'élaboration de politiques et du bénévolat ne sont pas durables.

Dans le cadre de l'enquête sur le secteur bénévole et communautaire, on a demandé aux répondants ce qui ferait en sorte que les améliorations apportées au réseautage dans le secteur soient durables. La stratégie nécessaire qu'on a citée le plus fréquemment afin d'assurer la continuité de ces améliorations consistait en l'accès à un appui plus important ou un appui permanent. On a fourni les exemples suivants afin d'illustrer les formes que pourrait prendre cet appui : la disponibilité d'un financement de base/sûr pour les organisations afin d'assurer leur stabilité et fournir le personnel ainsi que le temps nécessaires afin de chercher des activités de collaboration et d'y participer. Certaines organisations ont également fait mention du besoin d'un financement continu pour une initiative telle que l'ISBC afin qu'elle puisse favoriser les relations au sein du secteur et entre ce dernier et le gouvernement.

On trouve la majorité des écarts importants entre ce que l'on a réalisé et les objectifs qu'on s'était fixés dans les domaines de la participation globale du secteur, de l'augmentation des possibilités pour le secteur de contribuer à l'élaboration de politiques et de la collaboration qui a fait place à la consultation. Même si la diversité et la taille du secteur représentaient un obstacle à l'ISBC relativement à son objectif de faire en sorte que « l'ensemble du secteur » participe, on a constaté une augmentation de la cohésion et un renforcement des réseaux au sein du secteur, ce qui est susceptible de faire en sorte que l'on puisse susciter la participation de l'ensemble du secteur à l'avenir. Advenant qu'une autre initiative semblable à l'ISBC soit entreprise, il faut, pour que le secteur puisse contribuer et réellement collaborer à l'élaboration de politiques, que le gouvernement le veuille et qu'il prenne les mesures nécessaires.

Afin de continuer à travailler pour atteindre les objectifs de l'ISBC et de faire en sorte que les réalisations soient durables, il serait plus efficace de mettre sur pied un programme mieux circonscrit et moins intense. Il serait également important que le groupe obtienne un financement pluriannuel, avec des examens périodiques du rendement.

7. Rapport coût-efficacité de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

7.1 Processus

Dans le cadre du rapport de l'évaluation de l'ISBC, on a présenté certaines suggestions précises qui auraient été faisables compte tenu du temps et des budgets financiers. D'abord, on aurait dû formuler d'entrée de jeu la vision stratégique et le mandat de l'ISBC. À cette fin, on a laissé entendre qu'on aurait dû, en premier lieu, établir le Comité de coordination conjoint (CCC) avant que les autres tables commencent leurs activités.

Le gouvernement aurait dû tirer au clair certaines des questions litigieuses qui ont été laissées sans réponse tout au long du processus, ce qui aurait pu éliminer une source de confusion et d'irritation pour les participants du secteur bénévole et communautaire. On a conçu l'Initiative de manière décentralisée afin de permettre la participation d'un plus grand nombre d'organisations, de ministères et de fonctionnaires. Néanmoins, la présence d'un centre solide fournissant une surveillance et un leadership, particulièrement en matière de finances, aurait aidé.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation de l'ISBC étaient généralement d'avis que le modèle des tables conjointes, qui avait reçu la majeure partie des fonds de l'ISBC, avait extrêmement bien fonctionné comme moteur de dialogue. Cette phase de l'Initiative a connu sa part de problèmes (comme on l'a mentionné à plusieurs reprises tout au long du présent rapport) et, étant la clé de l'ISBC, elle aurait tiré avantage d'un mandat énoncé plus clairement et d'un roulement de personnel moins élevé.

7.2 Phase de la PSEPM

La composante de la PSEPM, axée sur les objectifs de l'ISBC en matière d'élaboration de politiques, a reçu 30 % des fonds, et on l'a perçue comme ayant souffert de graves problèmes de conception. Une des principales faiblesses du programme de PSEPM consistait en l'absence d'un cadre d'établissement de rapports normalisés, ce qui a compromis la capacité de l'Initiative d'établir des rapports sur des résultats et de démontrer la responsabilisation. Il n'y a des rapports finaux que pour 15 des 67 projets de la PSEPM qui ont été financés, ce qui a donné lieu à une importante lacune sur le plan de notre connaissance des extrants et des impacts découlant de ces projets. En outre, comme la majeure partie des fonds de la PSEPM ont été affectés à des organisations ayant des relations préexistantes avec un ministère partenaire, il est possible que les impacts observés au sein des organisations aient eu lieu de toute façon.

7.3 Structure opérationnelle

Certains éléments de la structure opérationnelle d'exécution de l'ISBC, y compris la PSEPM, auraient pu être améliorés à l'aide des ressources disponibles (p. ex., il n'aurait rien coûté d'énoncer clairement le mandat et le calendrier des tables conjointes).

Le fait de prolonger les délais du processus de sélection de la PSEPM aurait pu permettre de mieux atteindre les objectifs. L'ISBC aurait dû comprendre une méthodologie institutionnalisant les leçons apprises, peut-être à l'aide de fonds additionnels. On aurait dû rendre obligatoire les évaluations des projets de la PSEPM, tant du point de vue des apprentissages que de l'évaluation du programme dans son ensemble.

Environ 6 % du budget de l'ISBC a servi à financer la recherche sur le secteur par l'entremise de la création du compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat à Statistique Canada. On a perçu comme une grande réussite de l'ISBC le fait d'inclure le secteur dans les comptes nationaux.

8. Conclusions et leçons apprises

8.1 Améliorer les relations secteur-gouvernement

L'ISBC a démontré que *la collaboration entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement en vaut la peine. Toutefois, elle exige énormément de temps et d'énergie. Il y a des limites relativement aux domaines dans lesquels il peut y avoir une collaboration ainsi qu'à l'étendue de celle-ci, et ce, en raison de certaines caractéristiques du secteur, et en ce qui a trait au gouvernement, en raison de certaines questions de responsabilisation et de gestion.*

Il est impératif que les enjeux ainsi que les rôles et les responsabilités de chaque parti soient énoncés clairement (c.-à-d. il y a une différence entre consultation et collaboration, et tant les participants du gouvernement que ceux du secteur doivent affirmer clairement ce dont il est question).

Des représentants clés du secteur étaient d'avis que *le travail des tables conjointes était fondé sur des objectifs irréalistes et déterminés de manière imprécise. Cela a été démontré de la manière la plus évidente par la possibilité de dissolution de la Table conjointe sur le cadre réglementaire qui a eu lieu en raison du malentendu lié au mandat. Toutefois, on a estimé que les tables conjointes ont été une importante réussite, précisément parce que l'on a élaboré des recommandations en collaboration.*

Il y a eu de légères améliorations sur le plan de la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral, mais elles avaient tendance à être de courte durée et ont été compromises par des problèmes tels que les attentes liées à la responsabilisation, le roulement élevé du personnel et l'évolution des priorités du gouvernement fédéral.

Si une nouvelle initiative devait être menée dans cette direction, il serait important de tirer une leçon de la surcharge d'objectifs de l'ISBC et de réduire les buts et le mandat de toute entreprise à venir. Il n'était pas réaliste de tenter de susciter la participation de tout le secteur bénévole et communautaire, qui est vaste et hétérogène, ce qui a probablement eu pour effet de diluer les impacts de l'Initiative. Il est nécessaire de préciser si le gouvernement perçoit le secteur comme un fournisseur de biens et de services ou comme le bâtisseur d'une société civile et d'un capital social³⁴, ou les deux, et une initiative conçue en fonction de ces rôles serait probablement plus efficace.

Le roulement du personnel est une réalité. Le roulement du personnel nuit à la continuité, mais il permet également de déterminer si l'on peut institutionnaliser certaines initiatives et actions, ce qui est, comme on l'a souligné ci-dessus, d'une grande importance pour la durabilité. Au cours de l'ISBC, le roulement des représentants du gouvernement était particulièrement élevé. À l'avenir, on devrait planifier les efforts conjoints s'échelonnant sur une longue période de façon à réduire le besoin de continuité des personnes, et ce, en documentant les réunions, en déterminant si les postes seront occupés par des représentants du gouvernement ou des représentants du secteur et en permettant aux organisations de pourvoir les postes comme bon

³⁴ Diane Leat a fait cette distinction à l'occasion de la conférence sur la méthodologie de 2005.

leur semble. Une telle approche n'est pas aussi souhaitable que celle où les mêmes personnes travaillent sur un projet, mais elle a été démontrée comme étant faisable.

8.2 Communication

Parmi les administrateurs gouvernementaux interrogés, la valeur du dialogue qui a été entamé au sein du secteur – ainsi qu'entre le secteur et le gouvernement – a été perçue comme le résultat le plus important de l'ISBC. Selon les personnes du secteur qui ont répondu à l'enquête, *la valeur ajoutée pour les représentants du secteur bénévole et communautaire consistait en une amélioration de la relation qu'ils avaient avec le gouvernement, en l'élaboration d'outils et de ressources destinés à leur usage et en la création d'une voix unie et renforcée pour le secteur.*

Les représentants du secteur bénévole et communautaire sondés étaient peu nombreux à connaître l'ISBC et ses produits clés, soit l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole, le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques et le Code de bonnes pratiques de financement. Il fallait s'y attendre, puisque l'Initiative n'a pas utilisé les ressources adéquates afin de se faire connaître davantage.

8.3 Rôle du secteur

Le rôle du secteur en matière d'exécution de programmes du gouvernement fédéral est un autre domaine d'intérêt particulier. Les administrateurs gouvernementaux ont réagi de manière moins positive relativement à ce domaine; seuls 13 administrateurs (sur 51) étaient d'avis que l'ISBC avait entraîné une amélioration dans la communication entre les administrateurs gouvernementaux et les dirigeants du secteur bénévole et communautaire dans le cadre de la prestation des programmes et des services gouvernementaux. En outre, seuls huit d'entre eux (sur 47) ont constaté une augmentation de l'utilisation des fonds publics par le secteur bénévole et communautaire pour la prestation des programmes et des services.

Cela a été corroboré par les organisations du secteur : le quart des organisations croit que l'aide apportée par le secteur au gouvernement fédéral relativement à l'élaboration et à la prestation de ses programmes et services a augmenté pendant l'ISBC, tandis que 16 % de celles-ci ont observé une baisse de l'aide qu'elles apportent. Ces dernières ont fait mention, comme principale raison, du manque de communication entre le gouvernement et le secteur, suivi d'une lacune au chapitre de la disponibilité d'un financement de base, et le fait qu'il y avait moins de bénévoles. Les organisations qui ont observé une croissance du rôle et de la contribution du secteur ont mentionné, comme cause principale, les compressions dans les programmes sociaux, qui ont nécessité la participation du secteur, suivies de près par la reconnaissance, par le gouvernement, de la nécessité de la contribution du secteur.

Les améliorations apportées à la prestation des programmes et des services par le gouvernement fédéral ont été perçues par plusieurs administrateurs gouvernementaux comme une des forces de l'ISBC. Ces améliorations reflètent une sensibilisation accrue au besoin de susciter la participation des groupes à l'élaboration des politiques et des programmes ainsi qu'une plus

grande consultation et une sensibilisation accrue relativement au rôle que peut jouer le secteur au moment de déterminer les priorités.

8.4 Renforcement des capacités du secteur

Il n'est pas simple d'évaluer les capacités. Le secteur bénévole et communautaire est composé d'organisations qui varient en fait de taille, de type, d'emplacement, de population ciblée, de mandat, etc. Une organisation peut avoir une idée complètement différente de celle d'une autre, ou de celle du gouvernement, en ce qui a trait à l'augmentation des capacités. La taille n'a pas nécessairement d'importance.

Malgré les défis posés par la mesure, la capacité est un domaine de l'ISBC où certains indicateurs quantifiables sont disponibles. Toutefois, étant donné la présence de certaines influences externes fortes, l'impact de l'ISBC sur les mesures des capacités était faible. Même si des améliorations ont été constatées de manière généralisée au sein des technologies de l'information (TI) et, de façon moins importante, au sein des ressources humaines (RH), on n'a pas vraiment attribué ces changements à l'ISBC. Même si les répondants ont été peu nombreux à attribuer le mérite de ces améliorations à l'Initiative, les organisations étant davantage sensibilisées à l'ISBC étaient plus susceptibles de constater une augmentation des capacités dans ces domaines.

La majorité des revenus du secteur provient de la vente de biens et de services. La deuxième source de financement pour le secteur consiste en les transferts du gouvernement. En 2004, les ventes ont été 35 % plus importantes qu'en 2000, et l'ensemble des transferts gouvernementaux a également affiché une hausse par rapport à 2000, soit de 24 %. On n'a attribué aucun de ces changements à l'ISBC. Le budget de 94,6 millions de dollars de l'ISBC n'est rien en comparaison avec le revenu de 62 milliards de dollars du secteur de base en 2004. Il n'a permis qu'une faible augmentation directe en matière de capacité financière.

On perçoit le Conseil des ressources humaines comme un des plus importants extrants de la Table conjointe sur les moyens d'action (TCMA), sans lequel, selon certains répondants, le travail entrepris n'aurait aucun impact durable. Une proportion de 9 % des organisations bénévoles et communautaires sondées en 2007 avaient utilisé les outils et les ressources du Conseil des RH, et la plupart d'entre elles ont indiqué que cela avait eu des impacts positifs (13 % très positifs, et 61 % passablement positifs).

Les extrants les plus visibles et durables de l'ISBC figuraient dans les aspects de l'Initiative qui étaient institutionnalisés (Conseil des RH et compte satellite), ce qui signifie que, si les autres éléments de l'Initiative avaient eu un modèle semblable, là où cela aurait été possible, l'ISBC aurait pu avoir des impacts tangibles.³⁵

³⁵ Au cours de la conférence sur la méthodologie de 2005, Diane Leat a souligné le fait que la durabilité des structures et des processus est susceptible de dépendre de la mesure dans laquelle ceux-ci sont institutionnalisés, alors que la durabilité des relations dépendra en partie des personnalités et du roulement du personnel.

8.5 Connaissances et information

Un des documents de référence du présent rapport (*Voluntary Sector Current Conditions and Trends: Final Report*) présentait une analyse des données sur le secteur provenant de diverses sources, y compris les suivantes : le compte satellite, l'ENOB, l'ECDBP et les fichiers de l'impôt de l'ARC. On a appris une leçon importante dans le cadre de cet exercice, c'est-à-dire que *même si le compte satellite est un apport inestimable à notre base de connaissances sur le secteur bénévole et communautaire, certaines mesures présentent toujours des lacunes et des incohérences. L'exemple le plus notable concerne le bénévolat; c'est un concept difficile à définir, et aucun sondage fiable ne fait état des niveaux de bénévolat de manière cohérente.* L'ENOB fournit une estimation robuste et précise des statistiques sur le secteur bénévole et communautaire, mais elle n'a été menée qu'une seule fois (2003), et on ne peut donc pas observer de tendance à partir de ces données. Les différences sur le plan de la méthodologie, de la population et des définitions font en sorte que les comparaisons effectuées dans l'ensemble des bases de données sont problématiques.

L'élaboration du compte satellite, financée par l'entremise de l'ISBC, avait pour mandat de garantir la disponibilité de statistiques économiques officielles portant sur le troisième pilier de la société canadienne. Certains projets de recherche découlant de l'ISBC sont perçus comme étant parmi les plus importants impacts de l'Initiative et sont attribués à une plus grande cohésion au sein du secteur. Il est essentiel de tenir les données à jour afin de fournir une source d'information continue sur le secteur à toutes les parties prenantes.

8.6 Relations intersectorielles

L'augmentation de la collaboration et du réseautage au sein du secteur bénévole et communautaire compte parmi les réussites de l'ISBC. Même si l'ISBC n'est pas largement reconnue pour ce changement, les produits de recherche qu'elle a produits ont été importants dans le développement de l'identité du secteur et pourraient avoir indirectement aidé ceux qui les ont utilisés en contribuant à l'amélioration des relations intersectorielles. Les membres des groupes de discussion ont perçu ces produits de recherche comme un résultat de l'ISBC qui durera longtemps : « À mon avis, ce que l'ISBC a produit de plus important est la base de recherche. Le secteur emploie deux millions de Canadiens! »... « Elle (l'ENOB) nous a donné les munitions nécessaires pour établir le bien-fondé du type de ressources et de connaissances que les représentants de notre gouvernement provincial ont relativement au secteur. »

On a mentionné que la diversité du secteur représentait un des défis liés à la participation de l'ensemble du secteur. Toutefois, on a démontré que l'ISBC a modifié la façon dont le secteur se percevait en faisant en sorte (dans une certaine mesure) que le secteur parle d'une seule voix. On a démontré cela dans le cadre de l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, où une organisation sur cinq (18 %) a mentionné que la création d'une voix commune et renforcée pour le secteur était une des principales forces de l'ISBC.

8.7 Élaboration de politiques

Au sein du groupe de discussion des principaux représentants du secteur, *les participants ont fait remarquer qu'un nombre relativement petit d'organisations au sein du secteur sont axées sur l'élaboration de politiques. La plupart des organisations ne peuvent se permettre les dépenses importantes en temps et en ressources qu'exige la participation à l'élaboration des politiques.* Cela a été révélé par l'enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire, qui a indiqué qu'il était beaucoup plus habituel pour les organisations de grande taille (ayant un revenu de plus de 5 millions de dollars) de participer à l'élaboration de politiques fédérales. On a laissé entendre que le niveau d'intérêt, au sein du secteur, pour l'élaboration de politiques était surestimé. En outre, *Travailler ensemble* n'avait pas recommandé la PSEPM. Étant donné qu'il y a un petit nombre d'organisations de grande taille qui participent à l'élaboration de politiques en fonction de leurs domaines d'expertise, il semble que le financement accordé à cet aspect de l'Initiative était disproportionné en comparaison de l'intérêt général qu'il suscitait et de sa pertinence au sein du secteur. La leçon apprise est que *bon nombre d'organisations du secteur se concentrent davantage sur la prestation de services que sur la participation directe à l'élaboration de politiques.*

La PSEPM est le principal véhicule qu'a utilisé l'ISBC pour atteindre ses objectifs en matière d'élaboration de politiques. On a constaté d'importantes failles dans la conception du programme à ce moment-là, et on a apporté des modifications avant la ronde 2. Parmi les failles les plus notables, il y avait les suivantes : *une répartition hâtive du financement, ce qui a donné lieu à un manque d'engagement du secteur dans son ensemble; un manque de clarté du cadre d'établissement de rapports et de responsabilisation; et l'absence d'une stratégie pour faciliter le transfert des connaissances.*

Les impacts sur l'élaboration de politiques ont surtout touché quelques organisations qui avaient déjà une relation avec le gouvernement fédéral, probablement en matière d'élaboration de politiques. Même s'il y a certaines preuves d'impacts positifs liés à certains projets de la PSEPM, le programme dans son ensemble était mal documenté en fait d'évaluation et de transfert de connaissances; en conséquence, les impacts sont inconnus pour la majorité des 67 projets.

Les administrateurs gouvernementaux sondés étaient nombreux à connaître le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques (32/47), et un peu moins de la moitié (16/33) croyaient que le Code avait passablement connu du succès. Le rapport du projet de PSEPM ne faisait aucune mention d'un impact, ni même de l'utilisation, du Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques dans le cadre des 15 projets qui ont fait l'objet d'un examen³⁶ (même si les projets de la ronde 2 avaient débuté depuis longtemps au moment où on a produit le Code). Aucune preuve de l'utilisation actuelle du Code n'a été trouvée dans les autres documents dont on a fait la synthèse.

Au cours de la conférence sur la méthodologie de 2005, Diane Leat a souligné le fait que la durabilité des structures et des processus est susceptible de dépendre de la mesure dans laquelle ceux-ci sont institutionnalisés, alors que la durabilité des relations dépendra en partie des personnalités et du

³⁶ Les projets de la ronde 1 ont commencé avant l'élaboration du Code.

roulement du personnel. *Les extrants les plus visibles et durables de l'ISBC se trouvaient dans les aspects de l'Initiative qui étaient institutionnalisés (Conseil des RH et compte satellite), ce qui signifie que, si les autres éléments de l'Initiative avaient eu un modèle semblable, l'ISBC aurait pu avoir davantage d'impacts.*

Même si bon nombre d'activités de l'ISBC ne ciblaient pas le niveau institutionnel, le fait que les apprentissages n'étaient pas officialisés de quelque façon que ce soit (manque de rapports finaux et de leçons apprises dans le cadre des projets de la PSEPM) représente une occasion manquée pour l'ISBC de tirer parti au maximum de cette expérience et de cerner les impacts continus (c.-à-d. durables), abstraction faite des impacts constatés par ceux qui étaient directement concernés, qui auraient pu avoir lieu.

8.8 Amélioration des cadres réglementaire et législatif

8.8.1 Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance

Le domaine de la réforme réglementaire touchant les organismes de bienfaisance est, du point de vue de l'évaluation, unique parmi les objectifs de l'ISBC puisqu'on a mis en œuvre l'Initiative de réforme du cadre réglementaire des organismes de bienfaisance en 2004, et qu'elle se poursuivra jusqu'en 2009. Ainsi, les impacts ont eu moins de temps (à la date de la présente évaluation) pour se manifester, et, comme les efforts dans ce domaine sont continus, les impacts ne se sont pas encore tous fait sentir. Le modèle des tables conjointes, dont on a fait l'éloge dans d'autres sources de données, a également été louangé dans le domaine de la réforme du cadre réglementaire.

Le volet de l'ISBC qui était très connu (et qui était également perçu comme étant durable) était celui de la réforme réglementaire, qui est toujours en cours. La révision du formulaire de déclaration annuelle relativement aux organismes de bienfaisance enregistrés est un résultat tangible de l'ISBC.

8.8.2 Responsabilité des administrateurs et nouvelle Loi sur les sociétés sans but lucratif

On a formé un groupe d'experts, qui a rempli son mandat en aidant Industrie Canada à formuler des recommandations à l'égard des révisions de la *Loi sur les corporations canadiennes* (partie concernant les organismes sans but lucratif), qui comprenaient des dispositions relatives à la responsabilité, et à élaborer le Guide à l'intention des administrateurs des sociétés à but non lucratif. Il a également participé à l'élaboration de la nouvelle *Loi sur les sociétés sans but lucratif*, déposée pour la première fois en 2004. La nouvelle *Loi* a reçu la sanction royale et est prête à devenir loi.³⁷

³⁷ Le projet de loi C-4, *Loi sur les sociétés sans but lucratif* du Canada, a été adopté en troisième lecture au Sénat et a reçu la sanction royale (juin 2009).

La leçon implicite apprise est qu'*un effort commun peut mener à la création de lois à l'intention du Parlement, mais que leur achèvement exige que le gouvernement traite cela comme une priorité.*

8.9 Leçons apprises concernant les évaluations

Enfin, le présent rapport a été examiné par des pairs, trois universitaires bien placés pour fournir des conseils d'expert dans ce domaine. Les examinateurs étaient tous d'avis qu'*il était nécessaire que l'évaluation soit incorporée d'entrée de jeu dans l'Initiative afin qu'une évaluation de ce type et de cette envergure soit efficace.* Les recommandations formulées par les pairs portaient sur la nécessité de surmonter les difficultés associées au fait d'entreprendre l'évaluation après la mise en œuvre de l'Initiative, ainsi que sur l'importance d'établir une stratégie en matière de collecte de données au début de l'Initiative.

Les buts et les objectifs du programme n'ont pas été liés à l'avance, et les impacts à obtenir n'ont pas été clairement précisés ni chiffrés.

Il est important d'établir le lien de causalité, lorsqu'il est impossible de pleinement contrôler les activités dans l'environnement externe, entre les changements observés (qu'ils soient positifs ou négatifs) et les actions de l'Initiative.

Il y a eu des obstacles pour les études d'évaluation de haute qualité qui ont notamment servi de sources de données pour cette synthèse. Le lecteur est prié de consulter les rapports connexes en vue d'obtenir une description plus détaillée de ces obstacles.

La fonction d'évaluation du programme

En tant qu'aide à la prise de décisions et à la gestion, l'évaluation du programme au gouvernement fédéral est perçue comme faisant partie de la gestion stratégique. Il s'agit d'une source d'information qui peut entraîner une amélioration des programmes et l'apprentissage organisationnel. Il y a deux niveaux d'évaluation. L'évaluation formative, qui est menée au cours de la phase des activités, a pour but de fournir aux gestionnaires de programme de l'information sur la façon d'améliorer le programme. L'évaluation sommative est effectuée après qu'un programme a été en vigueur pendant une période suffisante et a pour mandat d'évaluer le bien-fondé de ce programme.

Dans le cadre du nouveau mode de gestion, qui est plus axé sur les citoyens, on considère qu'il est essentiel de mesurer l'efficacité d'un programme en fonction des résultats. On s'intéresse davantage à la mesure du rendement afin d'améliorer la capacité des gestionnaires à réaliser des évaluations de programme.

Chaque évaluation présente, de manière sous-jacente, un défi. On observe des changements dans la société. Le programme a-t-il été la cause de ce changement? En d'autres mots, y a-t-il un lien de causalité entre les éléments du programme et les impacts? Peut-on décomposer de manière distincte les changements qui surviennent pour de multiples raisons afin que des parties de ces changements puissent être attribuées au programme?

La pratique habituelle consiste à définir une étude de base ou un scénario de référence sans le programme et, ensuite, à comparer les résultats avec cette étude de base. La différence obtenue devient une estimation de l'impact du programme. Aussi facile que cela puisse paraître, la difficulté réside dans la définition de cette étude de base ou de ce scénario de référence. Y a-t-il un groupe qui n'est pas concerné par le programme, mais qui est semblable à d'autres égards? Le programme s'applique-t-il à une seule région? Une approche utile consiste à avoir un modèle du processus à l'étude et, ensuite, à utiliser la prévision, comme étude de base, sans le programme, afin de la comparer à la prévision ayant subi l'intervention.

Le rôle des organismes centraux sur le plan de l'évaluation est approprié lorsque l'amélioration des priorités du budget ou l'évaluation des résultats touche plus d'un ministère au sein d'un secteur de programme. Lorsque les objectifs sont d'augmenter la transparence et la responsabilisation, une évaluation indépendante est appropriée. Dans le cadre de la présente évaluation de l'ISBC, on a demandé à des pairs externes d'effectuer un examen, qui a mené à la présentation d'idées par un comité d'experts au cours de la conférence sur la méthodologie parrainée par RHDCC (alors Développement social Canada). La nature conjointe du comité directeur pour l'évaluation, composé de représentants du gouvernement et du secteur bénévole et

communautaire, qui a été établi pour entreprendre ce travail, apporte davantage de crédibilité aux constats de l'évaluation sur le plan de la transparence et de la responsabilisation.³⁸

Au cours des dernières années, il y a eu une augmentation relativement aux attentes du public sur le plan de la responsabilisation et de la transparence des organisations du secteur bénévole et communautaire. Cela a donné lieu à la création d'une expertise en évaluation au sein du secteur bénévole et communautaire. Le Projet de recherche sur l'évaluation du secteur bénévole (PRESB) était une initiative conjointe quinquennale³⁹ axée sur l'amélioration de la capacité des organisations du secteur bénévole et communautaire d'évaluer leur rendement et de communiquer les résultats aux personnes qui les soutiennent financièrement, aux parties prenantes et au public. Toutefois, le site Web de cette initiative a été mis hors service, et il n'y a aucun lien fonctionnel sur le site Web d'Imagine Canada.

Un autre exemple de l'augmentation de la capacité d'évaluation au sein du secteur bénévole et communautaire consiste en l'existence d'organisations comme le Canadian Outcomes Research Institute (CORI), dont le mandat est d'accroître l'efficacité des capacités d'évaluation d'autres organisations au sein du secteur.

Méthodologie de l'évaluation

Au cours du travail entrepris dans le cadre de la présente synthèse de l'évaluation de l'ISBC, on a constaté bon nombre de difficultés. D'abord, l'évaluation de l'ISBC était plus difficile en raison du fait que les buts et les objectifs du programme n'étaient pas liés à l'avance. On n'avait pas non plus précisé clairement ni quantifié les impacts voulus. Ensuite, il y a le défi d'établir la causalité, qui n'est certainement pas propre à la présente évaluation. À l'extérieur d'un laboratoire, c'est-à-dire dans le monde réel, il est impossible de contrôler l'environnement externe, ce qui nous empêche de conclure que les changements observés (qu'ils soient positifs ou négatifs) sont attribuables aux actions de l'Initiative. Enfin, il y avait des obstacles liés au travail d'évaluation. Un certain nombre de rapports d'évaluation de haute qualité ont servi de sources de données pour la synthèse. Chacun de ces rapports a présenté des limites au cours de son évaluation. Le lecteur est prié de consulter les rapports connexes en vue d'obtenir une description plus détaillée de ces limites.

Le cadre de l'évaluation a été mis sur pied par le Groupe Éconov Développement en novembre 2005. On fait état des mesures prises dans le cadre du processus d'évaluation dans les paragraphes suivants, et ce, tel que le stipule le sommaire du projet produit par RHDCC.

³⁸ *Étude de la fonction d'évaluation au sein du gouvernement fédéral*, avril 2004, préparée par le Centre d'excellence en évaluation, Conseil du Trésor du Canada.

³⁹ Centre canadien de philanthropie (maintenant Imagine Canada), Centre for Voluntary Sector Research and Development, Université Carleton, United Way of Canada-Centraide Canada, YMCA Canada, Bénévoles Canada, Fondation Max Bell, CCAF-FCVI (anciennement la Fondation canadienne pour la vérification intégrée), Fondations communautaires du Canada et Fondations philanthropiques Canada.

Les paragraphes suivants consistent en une liste et une brève description des documents qui étaient inclus dans le résumé des sources de données :

- *Voluntary Sector Initiative Summative Evaluation Framework and Methodology Report (2005)* : préparé par le Groupe Éconov Développement en novembre 2005, ce rapport servait de fondation pour l'évaluation de l'ISBC. On a effectué un bilan documentaire initial pour cerner toutes les activités et les décisions de l'ISBC. On a mené des entrevues auprès de dix informateurs clés, soit des fonctionnaires et des représentants d'organismes de coordination du secteur bénévole et communautaire. Dans le cadre de l'élaboration du modèle logique, on est parvenu à un accord au sein d'un groupe de discussion composé de hauts représentants du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral. Ce modèle logique se voulait un plan de l'ISBC, et, à ce titre, il représente un élément clé du cadre conceptuel pour l'évaluation. On a effectué une analyse documentaire afin d'examiner les enjeux liés à la mesure appropriée des questions de fond au sein de l'ISBC. Enfin, on a communiqué avec quatre universitaires pour obtenir leurs commentaires et leurs conseils relativement à la fonction d'évaluation (Susan Phillips, Université Carleton; Kathy Brock, Université Queen's; Brad Cousins, Université d'Ottawa; et Ellen Taylor Powell, Université du Wisconsin).
- *Measuring Progress in Joint Partnerships with Government: Methodologies to Assess the Voluntary Sector Initiative (2005)* : il s'agit d'un recueil d'articles présentés à la conférence tenue en décembre 2005 afin de discuter du travail d'évaluation qui, à l'époque, était entamé par RHDC. Ces articles représentent les opinions et les perspectives d'experts sur la mesure du progrès concernant les partenariats entre le gouvernement et le secteur. L'exposé de Lester M. Salamon intitulé *The New Governance and the Tools of Public Action: Implications for Canada's Voluntary Sector Initiative*, était particulièrement pertinent dans le cadre de la présente synthèse.
- *Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2004)* : le rapport s'appuie sur deux sources de données : un examen documentaire et 102 entrevues structurées (échantillon représentatif des participants de l'ISBC, provenant en nombre égal du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement). L'évaluation des processus visait à déterminer si les structures, les politiques et les activités de l'ISBC avaient aidé ou nui à la réalisation de ses objectifs, ce qui aurait pu être fait différemment et ce qu'étaient les leçons apprises. Cette évaluation couvre une partie de l'ISBC (jusqu'à octobre 2002, au terme de la phase des tables conjointes, excluant la PSEPM). L'accent est mis sur le processus de l'ISBC et sur sa relation avec les facteurs de réussite plutôt que sur la preuve tangible des impacts.
- *Évaluation de la Participation du secteur à l'élaboration des politiques ministérielles (2004)* : le rapport a nécessité une approche progressive d'un an. L'Évaluation a été effectuée avant l'achèvement des projets de la deuxième ronde et, par conséquent, le rapport devait être un rapport provisoire visant à fournir des leçons et une orientation en vue de la deuxième ronde de projets de la PSEPM. Dans le cadre de l'évaluation, on a utilisé les méthodes suivantes : bilan documentaire, entrevues auprès d'informateurs clés (55 hauts représentants du secteur bénévole et communautaire et des ministères fédéraux qui ont participé à la gestion, l'exécution et l'examen des projets de la PSEPM) et trois groupes de discussion. Le rapport comprenait un avertissement concernant une incohérence en fait de qualité des sources de données relativement

à la documentation des projets. Cette évaluation, comme l'évaluation du processus de l'ISBC, est axée sur le *processus* de la PSEPM plutôt que sur les impacts des projets.

- *Voluntary Sector Current Conditions and Trends: Final Report* (mars 2007) : l'objectif du rapport était de fournir un aperçu du secteur bénévole et communautaire au cours de l'ISBC. On a utilisé un large éventail de bases de données en vue de brosser un portrait global du secteur bénévole et communautaire et de chercher un accord relativement à l'ampleur et/ou aux tendances dans les différentes sources. On s'est grandement appuyé sur le compte satellite et les fichiers d'impôt de l'ARC comme étant les sources de données les plus robustes. La qualité de chaque base de données a fait l'objet d'un examen, et on a évalué la pertinence du fait de comparer les chiffres provenant des différentes sources. On accorde un haut niveau de confiance aux chiffres provenant de Statistique Canada, et on a analysé de manière rigoureuse l'ensemble des bases de données. Certaines séries de données remontaient à une époque plus lointaine et ont été présentées afin de donner une idée de ce qu'était le secteur avant l'ISBC. Les constats de ce rapport sont axés sur la notion de capacité au niveau macroéconomique et ne traitent pas directement de la réforme du cadre réglementaire, ni de l'élaboration de politiques ou des relations entre le secteur et le gouvernement fédéral. On a publié une version à jour de ce travail en janvier 2008, le *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat*, un document de travail visant à saisir les dernières données ajoutées au compte satellite.
- *Rapport final de l'Enquête auprès des organismes du secteur bénévole et communautaire (2008)* : on a créé la base d'échantillonnage en vue de cette enquête en se fondant sur les fichiers d'impôt de l'ARC pour les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif (T3010 et T1044). L'échantillonnage n'était pas aléatoire, vu l'absence d'une base d'échantillonnage représentative à l'échelle nationale et le fait qu'on prévoyait que peu de personnes connaîtraient l'ISBC. On a tiré la première partie de l'échantillon d'une liste ciblée de personnes et d'organisations qui avaient directement participé à l'ISBC. Autrement, l'échantillon était restreint aux organisations touchant au moins 1 000 \$ du gouvernement. La deuxième partie de l'échantillon comprenait des organisations ayant une relation avec le gouvernement fédéral; la troisième consistait en des organisations n'ayant pas de rapports continus avec le gouvernement ou ne connaissant pas l'ISBC. On a mené un total de 2 104 entrevues (taux de réponse de 52 %). On a utilisé la pondération pour ce qui est de la taille, du type (pour les organismes de bienfaisance) et de la région. Il n'y a pas eu de pondération de la relation avec le gouvernement fédéral. Même si l'échantillon est vaste et un bon indicateur des types d'organisations ciblées par l'ISBC, on a posé bon nombre des questions liées aux impacts de l'ISBC à un petit sous-ensemble de l'échantillon (ainsi, la marge d'erreur liée à ces questions est beaucoup plus élevée que pour l'ensemble de l'échantillon et le niveau de confiance est moins élevé). Il y a d'autres avertissements, qui sont les suivants : la longue période sur laquelle on a questionné les personnes (2000-2005), le temps qui s'est écoulé depuis la fin de l'ISBC (2005-2007) ainsi que les autres programmes qui ont ciblé le secteur au fil des années. Ces éléments font en sorte qu'il est difficile pour les gens de donner une évaluation claire de l'ISBC. On a conçu l'enquête en se fondant sur le cadre d'évaluation; elle contient les questions clés dont on voudrait traiter dans le cadre de la présente évaluation.

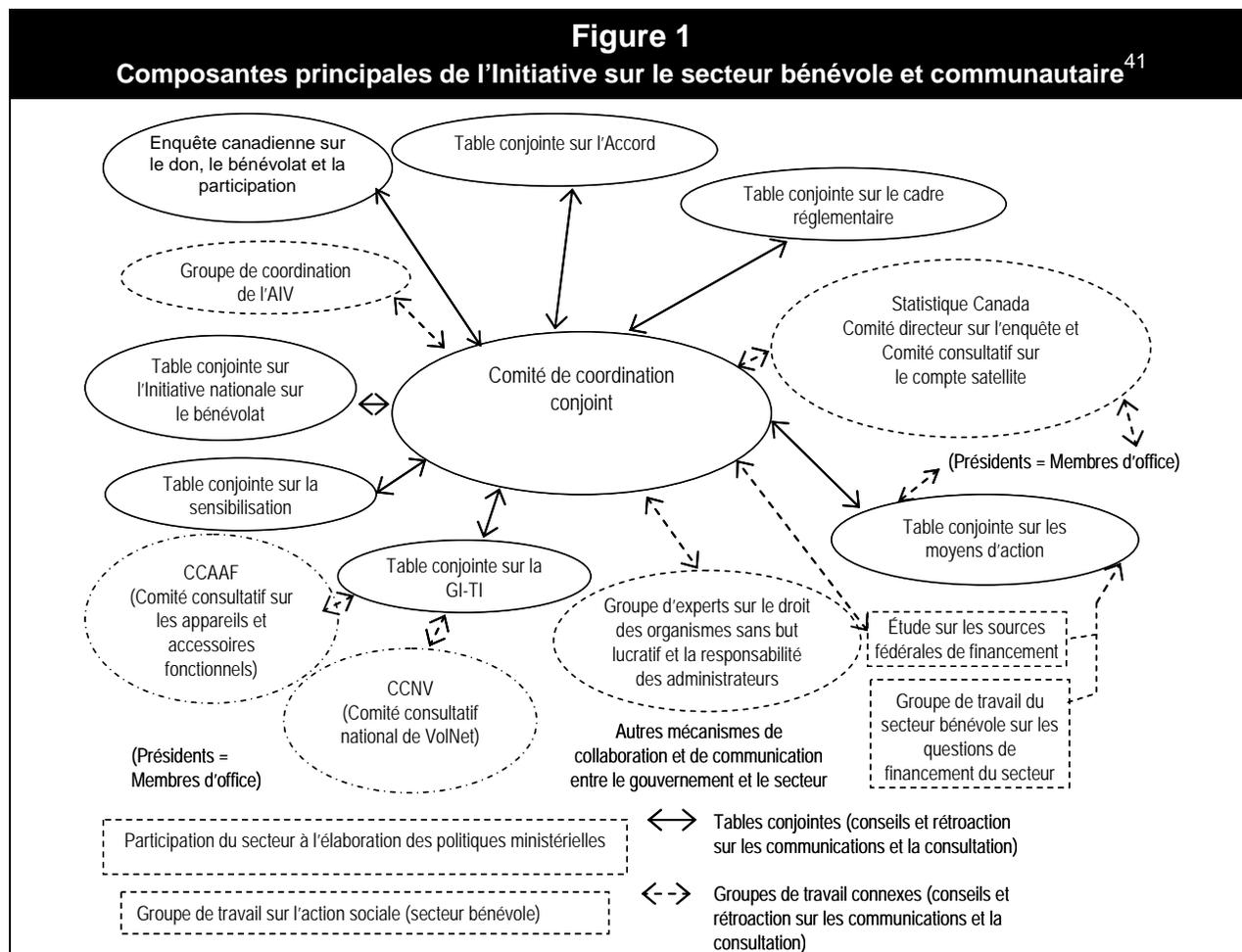
- *Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Enquête sur les administrateurs du gouvernement fédéral (2008)* : ce rapport, entrepris par R.A. Malatest & Associates Ltd, était fondé sur 60 enquêtes ayant été effectuées en ligne auprès d'administrateurs gouvernementaux choisis au sein des ministères concernés par l'ISBC ainsi que sur dix entrevues ayant été effectuées en personne et par téléphone avec de hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral qui avaient participé à l'ISBC ou qui la connaissaient. La liste de répondants comprenait 121 personnes, et 60 ont répondu aux questions. La liste a été élaborée en consultation avec des membres du Comité directeur conjoint et des représentants du ministère et du secteur. Un petit sous-ensemble de répondants ayant participé aux projets de la PSEPM ont répondu à des questions additionnelles (11). On a posé des questions sur la réforme réglementaire à un autre petit sous-ensemble de répondants (4). On pose les questions seulement à ceux qui se disent très ou passablement au courant d'un certain code/d'une certaine activité, etc. Les réponses ne sont pas importantes sur le plan statistique et ne devraient pas être interprétées comme étant le reflet de l'opinion du gouvernement en général. L'enquête a couvert un large éventail de domaines, y compris les capacités, le cadre réglementaire et l'élaboration de politiques. On posait des questions très précises et on demandait d'approfondir, le cas échéant. Au cours de l'enquête, la participation se faisait sur une base volontaire.
- *Études de cas (2008)* : On a mené quatre études de cas dans le cadre de l'évaluation. L'étude de cas sur les résultats de l'ISBC dans le domaine des capacités en ressources humaines examine les résultats de la TCMA dans un domaine particulier des capacités : les ressources humaines rémunérées. On a interrogé quatre personnes qui avaient participé à la TCMA, et les entrevues ont été effectuées par téléphone et ont duré environ une heure. Cette étude de cas est axée sur un objectif très précis et elle fournit un très bon aperçu d'un des aspects de la TCMA. L'étude de cas sur le renforcement des capacités et la participation à l'élaboration de politiques au moyen a) du Collectif consultatif sur la politique du sport et b) de projets d'inclusion sociale, d'égalité des sexes et de renforcement des moyens d'action en matière de politiques fournit des renseignements non scientifiques sur deux projets de la PSEPM. *Dans le cadre de cette étude de cas, on a choisi les deux projets de la PSEPM pour illustrer les domaines du renforcement des capacités et de l'élaboration de politiques.* On a interrogé cinq personnes dans le cadre du projet sur la politique du sport, et deux dans le cadre du projet sur l'égalité des sexes. La quantité et le niveau de détail des commentaires recueillis, ainsi que les exemples d'impacts, étaient beaucoup plus considérables dans le cadre du projet sur la politique du sport que dans le cadre du projet sur l'égalité des sexes. L'étude de cas sur les résultats de l'ISBC à Santé Canada/à l'Agence de la santé publique du Canada examine les résultats des projets de l'ISBC et de la PSEPM dans un ministère choisi : Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. On a interrogé dix personnes de Santé Canada/de l'ASPC ayant participé à l'ISBC. L'étude de cas sur l'Agence du revenu du Canada et la réforme réglementaire évalue dans quelle mesure la Table conjointe sur le cadre réglementaire a donné les résultats souhaités au cours de l'ISBC, et ce, en se concentrant sur un examen de la mise en œuvre de recommandations pertinentes de la TCCR qui ont été acceptées, en tout ou en partie, et sur lesquelles faisait fond l'initiative sur la réforme réglementaire. On a interrogé cinq représentants du gouvernement fédéral et du secteur.

On a ajouté les documents suivants à la liste de documents à synthétiser :

- Évaluation des activités entourant l'Année internationale des volontaires 2001 (2004) : le but de cette évaluation était de mesurer le progrès en vue de l'obtention des résultats attendus de l'Initiative et d'évaluer la pertinence de la conception et de la prestation de l'AIV. L'évaluation se concentre uniquement sur les activités du ministère du Patrimoine canadien (non pas sur RHDCC). L'AIV a reçu 7,7 millions de dollars en financement du budget de l'ISBC (environ 8 %). La méthodologie utilisée dans le cadre de ce rapport comprenait un examen des dossiers et des documents, 21 entrevues auprès d'informateurs clés⁴⁰ et deux sondages pour connaître les opinions des Canadiens à l'égard du bénévolat. On a effectué les deux sondages pendant l'AIV et, par conséquent, on ne peut les comparer à des données de base, ce qui représente une importante faiblesse. Des renseignements quantitatifs sont disponibles concernant le nombre de trousseaux, d'affiches et de produits réalisés et distribués aux organisations bénévoles et communautaires. On ignore dans quelle mesure ces trousseaux ont été utilisés.
- *SIDPD: Summary of Evidence of Project Impacts on Policy Capacity (2007)* : ce document résume les constats des évaluations finales des rapports de la PSEPM et met en évidence les impacts. Un total de 67 projets ont été financés par l'entremise du volet de la PSEPM de l'ISBC. Seuls 15 de ces projets ont été résumés dans ce rapport. Il est également important de noter qu'il n'y avait aucun cadre commun d'évaluation; chaque projet a été évalué de manière indépendante.

⁴⁰ Parmi les informateurs clés, il y avait des membres du personnel du ministère du Patrimoine canadien, de RHDCC et du Bureau du Conseil privé, des agents d'exécution de programme (Bénévoles Canada, Regroupement des organisations nationales bénévoles), des organisations ciblées par les communications de l'AIV et des conseillers en matière de projets qui ont aidé à l'élaboration de stratégies de communication.

Annexe 2 : Composantes de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC)



Sources additionnelles

En plus des rapports d'évaluation énoncés et décrits dans l'annexe précédente, on a consulté les sources de données suivantes.

www.thecompact.org.uk

<http://www.conseilrh.ca>

Rapports finaux des tables conjointes, qui figurent tous à l'adresse suivante :

http://www.vsi-isbc.org/fr/regulations/pdf/jrt_final_report.pdf

⁴¹ Évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire : Rapport final, Développement social Canada, avril 2004, page iv. Veuillez noter que le tableau présenté est une version modifiée de celui qui est présenté dans le rapport d'évaluation du processus.