



**CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA**

**LE FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME DE LA
PROMOTION DE LA FEMME : CE QU'EN PENSENT LES
ORGANISATIONS DE FEMMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

**Anita Neville, députée
Présidente**

Mai 2005



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

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

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

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

**LE FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME DE LA
PROMOTION DE LA FEMME : CE QU'EN PENSENT LES
ORGANISATIONS DE FEMMES**

**Rapport du Comité permanent
de la condition féminine**

**Anita Neville, députée
Présidente**

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

PRÉSIDENTE

Anita Neville

VICE-PRÉSIDENTS

Jean Crowder
Nina Grewal

MEMBRES

France Bonsant
Paule Brunelle
L'hon. Sarmite Bulte
Helena Guergis
Susan Kadis

Russ Powers
Joy Smith
L'hon. Paddy Torsney
Lynne Yelich

GREFFIER DU COMITÉ

Richard Rumas

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Julie Cool, Analyste
Lydia Scratch, Analyste

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à l'étude sur le financement de base. Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
FINANCEMENT DE BASE ET FINANCEMENT PAR PROJET DANS LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	1
APERÇU DU PROGRAMME DE PROMOTION DE LA FEMME	3
L'ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT AU PROGRAMME DE PROMOTION DE LA FEMME	3
A. 1995 : Le Programme de promotion de la femme passé du ministère du Développement des ressources humaines à Condition féminine Canada	4
B. 1996 : Consultations sur l'orientation future du Programme de promotion de la femme	4
C. 1997 : Examen organisationnel	5
D. 1998 : Du financement de programme au financement par projet	5
E. 2000 : Augmentation du financement du Programme de promotion de la femme	6
F. 2002 : Vérification du Programme de promotion de la femme par Conseils et Vérification Canada	6
G. 2003 : Mise en œuvre du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats au Programme de promotion de la femme.....	6
H. 2004-2005 Évaluation du programme	6
CE QUE LES ORGANISATIONS DE DÉFENSE DU DROIT À L'ÉGALITÉ ET LES ORGANISATIONS FÉMININE PENSENT DU FINANCEMENT	7
A. Une combinaison de mécanismes de financement	7
B. Problèmes de financement communs à l'ensemble du secteur bénévole	9
C. Un processus de collaboration pour déterminer le processus de financement	10
D. Le coût humain du processus de financement actuel.....	11
E. Qui devrait être admissible au financement?.....	12
CONCLUSION	13

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	15
ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS	17
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	19
PROCÈS-VERBAL.....	21

LE FINANCEMENT PAR LE PROGRAMME DE PROMOTION DE LA FEMME : CE QU'EN PENSENT LES ORGANISATIONS DE FEMMES

INTRODUCTION

Le Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada fournit annuellement plus de 10 millions de dollars en subventions aux organisations de femmes et aux organisations de défense du droit à l'égalité. À l'automne 2004, le Comité permanent de la condition féminine a rencontré des représentants de ces organisations en vue de connaître leurs priorités. De nombreux témoins ont fait valoir que la décision de privilégier le financement par projet au détriment du financement de base des organisations avait nui à leur aptitude à se mobiliser pour revendiquer une plus grande égalité des hommes et des femmes. Dans son premier rapport, présenté à la Chambre des communes le 10 février 2005, le Comité permanent de la condition féminine a recommandé au gouvernement fédéral d'augmenter d'au moins 25 p. 100 le financement accordé au Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada pour les investissements dans des organisations de femmes et des organisations de défense du droit à l'égalité.

Même si le financement accordé par le gouvernement figurait parmi les grandes préoccupations que les organisations de défense du droit à l'égalité auraient aimé que le Comité examine, celui-ci n'a pas eu l'occasion d'interroger les témoins au sujet de ces préoccupations lors des tables rondes organisées à l'automne 2004. En mai 2005, il a donc décidé d'inviter les organisations à ses audiences pour discuter précisément de l'impact des ententes actuelles de financement entre les organisations de défense du droit à l'égalité et le Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada, ainsi que des solutions envisagées pour les améliorer. Le présent rapport est fondé sur les témoignages de diverses organisations de femmes et organisations de défense du droit à l'égalité, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, qui ont participé aux tables rondes sur le financement que le Comité a organisées les 3 et 10 mai 2005. Il s'inspire également des témoignages de porte-parole de Condition féminine Canada qui ont comparu devant le Comité le 1^{er} février 2005.

FINANCEMENT DE BASE ET FINANCEMENT PAR PROJET DANS LES PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Un rapport produit en 2003 par le Conseil canadien de développement social pour le compte de l'Initiative du secteur bénévole sur le financement des

organisations bénévoles précise les trois facteurs qui distinguent le financement de base du financement par projet¹ :

- Par **financement « de base »**, on entend une aide financière qui couvre les coûts organisationnels et administratifs « de base », en sus des besoins liés expressément aux programmes. Le fait d'allouer des fonds à un organisme pour la mise en œuvre de programmes qu'il a lui-même choisis constitue un bon exemple de financement de base. Par contre, le **financement par programme ou par projet** vise le plus souvent uniquement les coûts afférents à un projet donné. En règle générale, un organisme pourra inclure dans le budget d'un projet une portion des coûts administratifs liés par exemple au téléphone ou au loyer, mais il sera assujéti à des conditions strictes quant à ce qui constitue ou non une dépense acceptable.
- La deuxième distinction importante qui existe entre le financement de base et le financement par projet est le degré d'autonomie alloué à l'organisme. Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui ont conclu une entente de financement de base conservent un degré élevé d'indépendance dans la sélection et la mise en œuvre des objectifs liés aux programmes et à l'organisation. Dans un modèle de financement en fonction des projets, c'est généralement le bailleur de fonds qui contrôle le contenu.
- Le financement de base est bien souvent de plus longue durée et est vu comme une forme de financement plus prévisible. Le financement par projet est invariablement de courte durée. Les organismes s'organisent pour mener à bien un projet, le terminent, et reprennent ensuite le même scénario depuis le début dans le cadre d'une autre activité.

Depuis une dizaine d'années, les ministères et organismes fédéraux sont de plus en plus tenus de réduire les risques et de rendre compte des résultats de leurs programmes et des fonds qu'ils accordent. Bien que, en matière de financement, le gouvernement fédéral ait tendance à délaissier le financement de base au profit du financement par projet, certains ministères continuent d'offrir du financement de base ou d'assumer les coûts des organisations.

¹ Canada, Initiative du secteur bénévole, Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif, document consulté en ligne sur le site <http://www.vsi-isbc.ca/fr/funding/fundingmatters/03.cfm>, le 10 mai, 2005.

La *Politique sur les paiements de transfert*² du Secrétariat du Conseil du Trésor contient des paramètres assez vastes à l'intérieur desquels les ministères ont toute latitude pour concevoir des programmes et définir les bénéficiaires et les coûts admissibles. Rien dans cette politique n'empêche un ministère d'instituer un programme qui subventionnerait le financement de base d'une organisation.

APERÇU DU PROGRAMME DE PROMOTION DE LA FEMME

Le Programme de promotion de la femme offre du financement aux organisations de femmes et aux organismes de défense du droit à l'égalité depuis 1973. Administré par Condition féminine Canada, le Programme de promotion de la femme a le mandat suivant :

Appuyer les interventions faites par des groupes de femmes et d'autres partenaires qui militent en faveur de l'égalité des femmes, en se penchant sur la situation économique, sociale, politique et juridique des femmes (au moyen d'aide financière et de services professionnels, notamment en réunissant différents groupes qui partagent un objectif commun, en aidant des groupes à avoir accès à divers secteurs du gouvernement ou en assurant un accès à des ressources documentaires et à des outils qui permettent à ces groupes de travailler plus efficacement)³.

Le Programme de promotion de la femme accorde 10,8 millions de dollars par an en subventions. Les projets qu'il finance doivent relever d'un des trois objectifs suivants :

- améliorer la situation économique des femmes;
- éliminer la violence systémique à l'endroit des femmes et des filles;
- atteindre la justice sociale.

L'ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT AU PROGRAMME DE PROMOTION DE LA FEMME

Le Programme de promotion de la femme a connu plusieurs changements depuis une dizaine d'années, ce qui témoigne d'un changement d'orientation, l'accent étant de plus en plus mis sur l'importance de la mesure des résultats.

² Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique sur les paiements de transfert*, Appendice A — Définitions.

³ Canada, Condition féminine Canada, *Lignes directrices en matière de financement du Programme de promotion de la femme*, document consulté en ligne à l'adresse http://www.cfc-swc.gc.ca/funding/wpguidetxt_f.html, le 12 janvier 2005.

A. 1995 : Le Programme de promotion de la femme passe du ministère du Développement des ressources humaines à Condition féminine Canada

Jusqu'en 1995, le Programme de promotion de la femme relevait de Développement des ressources humaines Canada. Quand le gouvernement fédéral a décidé de consolider tous les programmes d'égalité des femmes de manière à fournir un point d'accès unique à tous ces programmes et à créer une synergie nouvelle entre la recherche, la politique et les programmes relatifs à l'égalité des femmes, le Programme de promotion de la femme a été confié à Condition féminine Canada (CFC) en avril 1995.

B. 1996 : Consultations sur l'orientation future du Programme de promotion de la femme

En 1996, Condition féminine Canada a réalisé une consultation de trois mois et interrogé près de 400 organisations de femmes et autres cherchant à promouvoir l'égalité des femmes, afin de connaître leur avis sur les sujets suivants :

- la manière d'améliorer les relations de travail entre CFC et les organisations et les particuliers qui s'intéressent à la cause de l'égalité des femmes;
- l'élaboration d'un nouveau fond de recherches stratégiques indépendantes;
- l'orientation future du Programme de promotion de la femme⁴.

Dans un document résumant le résultat de ces consultations, Condition féminine Canada signale que les participants ont fortement recommandé que l'on augmente le financement du Programme de promotion de la femme et que ce financement de base soit non seulement maintenu, mais étendu aux organisations de lutte pour l'égalité sur une base plus équitable⁵. Dans un résumé plus détaillé des discussions sur les mécanismes de financement employés dans le Programme de promotion de la femme, on confirme encore une fois que les participants estiment que le financement de programmes (que certains groupes appellent « financement de base ») constitue une ressource essentielle pour beaucoup d'organisations de femmes et ce, en dépit du fait que les groupes bénéficiant de ce type de financement ont été réduits d'au moins 25 p. 100 en raison de compressions du budget du Programme de promotion de la femme depuis 1989.

⁴ Canada, Condition féminine Canada, *Rapport sur les consultations et Plan de suivi stratégique*, 1996.

⁵ Canada, Condition féminine Canada, *Rapport sur les consultations et Plan de suivi stratégique*, 1996.

Le rapport sur les consultations de 1996 mentionne cependant que certains participants estimaient que l'accès au financement de programmes était inéquitable. D'après eux, le plafonnement du budget du Programme de promotion de la femme en 1989 avait empêché les nouvelles organisations d'obtenir du financement. Condition féminine Canada s'est servi de ces préoccupations pour justifier le passage du financement de base au financement par projet.

C. 1997 : Examen organisationnel

Dans son rapport de 1997 sur les plans et les priorités, Condition féminine Canada a annoncé son intention d'explorer les avenues possibles pour le Programme de promotion de la femme dans le contexte d'un examen organisationnel. CFC voulait :

mettre en place un nouveau cadre pour le Programme de promotion de la femme. Ce cadre [ferait] en sorte que les ressources du Programme soient dirigées vers des activités qui se traduisent par des résultats concrets et mesurables, conformes aux priorités de l'organisme, y compris la violence faite aux femmes. En outre, de nouvelles lignes directrices relatives au financement, qui assureront un accès plus équitable aux fonds, seront élaborées⁶.

D. 1998 : Du financement de programmes au financement par projet

Avant 1998, la moitié du budget du Programme de promotion de la femme était consacré au financement de programmes (ou financement de base) et l'autre au financement par projet.

Le *Rapport sur le rendement* de Condition féminine Canada pour 1998 annonçait qu'un nouveau mécanisme de financement unique entrerait en vigueur en avril 1998, qui remplacerait le double volet du financement de programmes et du financement de projets. Dans ce rapport, Condition féminine Canada affirmait que cette formule remplacerait des mécanismes qui constituaient des obstacles pour les organisations nouvelles et qu'elle permettrait de distribuer plus équitablement les ressources du programme entre toutes les organisations admissibles.

⁶ Canada, Condition féminine Canada, *Budget des dépenses 1997-1998, Un rapport sur les plans et les priorités, Document pilote*, 1997.

E. 2000 : Augmentation du financement du Programme de promotion de la femme

Dans le cadre du Programme d'action pour l'égalité entre les sexes⁷, le financement du Programme de promotion de la femme a été progressivement accru et totalisait 10,8 millions de dollars en 2004-2005.

F. 2002 : Vérification du Programme de promotion de la femme par Conseils et Vérification Canada

Le rapport de vérification du Programme de promotion de la femme de 2002 de Conseils et Vérification Canada contenait des recommandations portant sur des considérations opérationnelles relatives au contrôle du financement accordé par le programme dans des domaines comme la formation du personnel et la création d'outils pour aider le personnel à contrôler les groupes financés. La vérification n'a cependant pas examiné les répercussions du financement par projet sur les organisations bénéficiaires.

G. 2003 : Mise en œuvre du Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats au Programme de promotion de la femme

À la suite de la décision prise en 2001 par le Conseil du Trésor d'étendre l'Initiative de modernisation de la fonction de contrôleur à tous les ministères et organismes fédéraux, Condition féminine Canada a élaboré un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats précisant les résultats attendus à court terme, à moyen terme et à long terme du Programme de promotion de la femme. Dans ce contexte, Condition féminine Canada a adopté une démarche de financement fondée sur les résultats pour faire en sorte que chaque demande de fonds énonce clairement des objectifs réalistes, les stratégies envisagées, les résultats attendus et le plan d'évaluation du projet.

H. 2004-2005 : Évaluation du programme

Condition féminine Canada est en train d'évaluer le Programme de promotion de la femme, évaluation dans le cadre de laquelle elle mènera un sondage auprès de plus de 500 organisations et interviewera 40 intervenants clés.

⁷ Le Programme d'action pour l'égalité entre les sexes est un cadre de travail adopté par le gouvernement fédéral au moment de la conférence Beijing +5. Il prévoit des fonds additionnels pour le Programme de promotion de la femme et la réalisation d'analyses comparatives entre les sexes dans le but déclaré d'aider le gouvernement du Canada à incorporer le point de vue des deux sexes dans l'élaboration de ses politiques.

CFC interrogera les organisations bénéficiaires sur leurs expériences relatives aux changements apportés au mécanisme de financement et aux autres sources de financement. Elle examinera aussi d'autres modèles d'exécution du programme, notamment divers mécanismes de financement. Cela sous-entend l'examen d'autres programmes fédéraux de subventions, particulièrement ceux qui appuient les organisations de défense du droit à l'égalité. L'évaluation devrait être terminée en août 2005.

CE QUE LES ORGANISATIONS DE DÉFENSE DU DROIT À L'ÉGALITÉ ET LES ORGANISATIONS FÉMININES PENSENT DU FINANCEMENT

Beaucoup de groupes de femmes sont vulnérables financièrement parce qu'ils dépendent de fonds imprévisibles destinés à des projet de courte durée. (*mémoire présenté par Child Care Coalition of Manitoba*)

Beaucoup d'organisations ayant comparu devant le Comité permanent de la condition féminine ont décrit l'impact du passage du **financement de base** au **financement par projet**. Elles ont dit au Comité que le passage du financement de base au financement par projet avait compromis la pérennité du mouvement féministe et gêné de plus en plus son travail de défense des femmes. Elles ont aussi indiqué que le fait de mettre l'accent sur les projets avait amené la création d'outils ou de « produits » certes utiles, mais avait empêché en même temps les groupes nationaux et locaux de les exploiter utilement. La majorité des participants ont convenu de la nécessité des deux types de financement; de l'importance de consulter les organisations de défense du droit à l'égalité au sujet des modèles de financement; et de la nécessité de trouver une solution aux nombreux problèmes auxquels est confronté le secteur bénévole en général.

A. Une combinaison de mécanismes de financement

Les organisations de femmes possèdent de vastes connaissances sur le financement par projet et sur le financement opérationnel de base. Elles devraient participer à l'élaboration d'un nouveau modèle. (*mémoire présenté par Women's Economic Equality Society*)

Les organisations qui ont participé aux tables ronde organisées par le Comité les 3 et 10 mai 2005 ont convenu qu'il était nécessaire de prévoir *et* du financement par projet *et* du financement de base. Elles ont dit au Comité que le financement de fonctionnement (ou financement de base) leur permettait de payer les frais d'infrastructure et de trouver plus facilement d'autres sources de financement. Les témoins ont indiqué au Comité qu'ils avaient besoin d'un financement stable pour :

- examiner les options autres que les solutions à court terme en vue de corriger les causes profondes de l'inégalité des femmes;
- mettre à profit le financement provenant d'autres sources;
- assurer la viabilité économique des organisations de défense du droit à l'égalité entre les projets subventionnés.

Elles ont aussi souligné que le financement de projets permettait à de nouvelles organisations de voir le jour et encourageait les organisations à innover et à mettre l'accent sur les résultats.

On a effectivement besoin d'un financement mixte qui tienne davantage compte des réalités dans lesquelles on travaille, en s'assurant d'avoir l'infrastructure nécessaire à réaliser ces projets dont on parle. *(Danielle Hébert, coordonnatrice générale, Fédération des femmes du Québec, le 10 mai 2005)*

Toutes s'accordaient à reconnaître qu'il fallait augmenter le financement du Programme de promotion de la femme afin de prendre en compte une combinaison de mécanismes de financement de base et de financement par projet.

RECOMMANDATION 1

Le Comité renouvelle la recommandation qu'il formulait dans son rapport de février 2005 où il demandait que le gouvernement fédéral augmente d'au moins 25 % le financement accordé au Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada pour les investissements dans des groupes de femmes et des organismes de défense du droit à l'égalité.

Certains témoins ont indiqué que les agents de programme à Condition féminine Canada leur ont dit que CFC pourrait revoir la question du financement de base lorsque le budget du Programme de promotion de la femme aura été augmenté. Tout en reprenant la recommandation qu'il a faite dans son dernier rapport (10 février) demandant au gouvernement d'augmenter le budget du Programme de promotion de la femme, le Comité souligne l'importance de changer le plus tôt possible la façon dont le financement est alloué. Les organisations de défense du droit à l'égalité veulent disposer à la fois d'un financement de base et d'un financement par projet; le Comité recommande donc :

RECOMMANDATION 2 :

Que Condition féminine Canada profite immédiatement de l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme pour revoir le financement des organisations en introduisant

une combinaison de financement de base et de financement par projet.

B. Problèmes de financement communs à l'ensemble du secteur bénévole

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) souscrit aux conclusions du rapport commandé par l'Initiative du secteur bénévole, *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement du Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, rendu public en 2003. Il note que les problèmes de financement des organisations de défense du droit à l'égalité ressemblent à ceux du secteur bénévole en général, c'est-à-dire la fluctuation des recettes, la tendance à s'écarter de la mission première de l'organisation, la perte de l'infrastructure, la multiplication des rapports, les exigences de contributions en espèces ou en nature de diverses sources en vue d'obtenir des fonds additionnels, la difficulté à participer à des activités de revendication et l'épuisement des ressources humaines.

Les organismes de défense qui préconisent de profonds changements sociaux ont beaucoup de difficulté à amasser des fonds. Leur travail est presque toujours rejeté par les grandes compagnies et rarement soutenu par les fondations et Centraide. CFC est l'un des seuls bailleurs de fonds à reconnaître explicitement la valeur de leur travail. (*mémoire présenté par la Child Care Coalition of Manitoba*)

L'initiative du secteur bénévole est une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole lancée en juin 2000. Elle vise à renforcer les rapports entre le secteur bénévole et le secteur public et à élargir les moyens du secteur bénévole. En 2002, la Table conjointe sur l'Accord de l'Initiative du secteur bénévole a publié le *Code de bonnes pratiques de financement : Pour donner suite à l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*⁸ afin de guider les interactions entre le gouvernement du Canada et les organisations bénévoles relativement aux politiques et pratiques de financement. Le Code décrit les mesures prises en vue d'accroître la souplesse, la sensibilité et la cohérence des ententes de financement conclues entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole.

Le Comité a trouvé particulièrement inquiétant d'entendre qu'en dépit de l'adoption du Code « la situation ne s'est pas améliorée [...] elle s'est même aggravée dans certains cas » (Darlene Bessey, Forum du secteur bénévole et communautaire, le 10 mai 2005). Étant donné que le Code contient des

⁸ Canada. Bureau du Conseil privé. Code de bonnes pratiques de financement : Pour donner suite à l'Accord de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Octobre 2002.

engagements concrets en vue de contrer les effets néfastes du mécanisme actuel de financement, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 3 :

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire des organismes centraux, veille à ce que tous les nouveaux programmes de financement et les programmes renouvelés incorporent les engagements qu'il a pris dans le Code de bonnes pratiques de financement, particulièrement celui d'« établir des processus de collaboration [et d'y] avoir recours pour prendre des décisions relatives au processus de financement »;

RECOMMANDATION 4 :

Que Condition féminine Canada profite de l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme pour mettre en œuvre de nouveaux processus de financement qui pourraient lui permettre de jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du Code de bonnes pratiques de financement.

C. Un processus de collaboration pour déterminer le processus de financement

Le changement s'impose, et il ne doit pas tarder. Pour établir les modalités d'une formule, il faudra un dialogue entre les groupes de femmes à tous les niveaux d'un océan à l'autre afin qu'on puisse comprendre ce qui s'impose afin d'arriver à des garanties d'égalité au Canada. (*mémoire présenté par la Coalition pour l'égalité des femmes*)

La majorité des témoins s'entendaient sur l'importance d'engager les organisations de défense du droit à l'égalité dans un processus de consultation valable sur l'orientation du financement dans le cadre du Programme de promotion de la femme. Ces organisations ont fait preuve d'énormément de résilience et de créativité compte tenu de l'évolution du contexte du financement depuis une dizaine d'années — une créativité qui, de l'avis du Comité, aiderait le Programme de promotion de la femme à servir de modèle pour les programmes de financement du gouvernement fédéral. Le Comité recommande :

RECOMMANDATION 5 :

Que Condition féminine Canada amorce immédiatement des consultations sérieuses auprès des organisations de défense du droit à l'égalité en vue de déterminer l'orientation future du Programme de promotion de la femme.

D. Le coût humain du processus de financement actuel

À quoi bon faire ce travail? Plus cela va, à mon sens, plus on voit des femmes aux postes de directeur général dans les organismes à but non lucratif. Nous sommes censées gérer le projet, trouver des fonds, effectuer le travail en première ligne, etc., etc. N'y a-t-il pas de limites? (*Sharon Taylor, directrice générale, Wolseley Family Place, le 3 mai 2005*)

Le Comité a été impressionné par le dévouement des témoins envers le travail qu'ils accomplissent en vue d'assurer une plus grande égalité entre les hommes et les femmes et de répondre aux besoins des femmes partout au pays. Il a été attristé par ce qu'il a entendu au sujet des coûts sur le plan humain de la situation actuelle du financement tant pour ce qui est de la réduction de la capacité à servir la population que pour ce qui est de l'épuisement du personnel. Les témoins lui ont dit qu'ils avaient besoin d'un financement stable afin de :

- prévenir le roulement du personnel et la perte subséquente de la capacité;
- verser aux employés un salaire concurrentiel qui reconnaît la valeur de la contribution du secteur bénévole.

Dans un mémoire qu'il a présenté au Comité, le Conseil canadien de développement social a fait remarquer que dans le secteur privé, « si une organisation ne fixe pas le prix de ses produits de façon à recouvrer tous ses frais, elle ne survivra pas longtemps⁹ ». Il en est de même pour les organisations sans but lucratif qui sont incapables de recouvrer tous leurs frais, situation qui a effectivement entraîné la dissolution d'un certain nombre d'organisations de défense du droit à l'égalité au Canada. Pour d'autres organisations, le manque de financement a été assumé par des employés débordés. Beaucoup de témoins nous ont dit que le financement qu'ils reçoivent ne leur permet pas d'assumer tous les frais indirects des ressources humaines liés à la gestion d'un projet, d'où leur difficulté à recruter un directeur général à temps plein et à fournir à l'organisation le soutien administratif nécessaire.

⁹ Conseil canadien de développement social. Developments in the treatment of Indirect Costs Covered by Contribution Agreements with HRDC, mars 2004.

Nous passons nos fins de semaine et nos soirées à préparer des propositions parce que nous sommes financés en fonction de nos projets. (*Doreen Parsons, Women's Economic Equality (WEE) Society, le 3 mai 2005.*)

Condition féminine Canada a dit au Comité qu'elle entend examiner les pratiques exemplaires en matière de financement dans le cadre de son évaluation du Programme de promotion de la femme. Le Comité suggère que Condition féminine Canada étudie la pratique exemplaire mis au point par le Conseil canadien de développement social et l'ancien ministère du Développement des ressources humaines concernant le traitement des frais indirects. Il recommande en outre :

RECOMMANDATION 6 :

Que Condition féminine Canada, de concert avec les organisations de défense du droit à l'égalité, élabore des pratiques équitables et cohérentes qui tiennent compte des frais indirects devant être assumés à l'aide du financement accordé dans le cadre du Programme de promotion de la femme.

E. Qui devrait être admissible au financement?

La plupart des témoins ont indiqué vouloir à tout prix éviter les modèles de financement qui dresseraient les organisations les unes contre les autres en vue d'obtenir leur part du financement limité. On a beaucoup discuté, par ailleurs, de la façon d'allouer les fonds actuellement disponibles aux termes du Programme de promotion de la femme.

Plusieurs organisations qui ont comparu devant le Comité ont proposé d'établir des critères d'admissibilité généraux au financement du Programme de promotion de la femme en suggérant que les fonds soient distribués aux organisations qui sont dotées d'une structure démocratique, qui œuvrent en vue de changer le système et dont l'égalité des hommes et des femmes est inscrite dans leur mandat.

Il y avait moins de consensus par contre au sujet des types d'organisations qui devraient avoir droit au financement. Pour certains témoins, limiter le financement aux organisations nationales ou régionales de femmes ne servirait pas les intérêts de groupes comme les femmes rurales et les femmes appartenant aux minorités visibles. D'autres témoins ont indiqué que les organisations dont les activités sont axées sur les services avaient davantage accès à des sources de financement et qu'elles ne devraient pas pouvoir se prévaloir du financement accordé dans le cadre du Programme de promotion de la femme. Encore d'autres témoins ont affirmé que les organisations vouées à la prestation de services

devraient avoir le droit de demander une aide financière pour leur travail de revendication. Face au financement limité, plusieurs témoins ont dit s'inquiéter de voir des organisations ne traitant pas les hommes et les femmes sur un même pied d'égalité avoir droit aux fonds du Programme de promotion de la femme pour financer des projets. Sans remettre en question la valeur des projets, ils estimaient que cette pratique ne contribuait pas au soutien des organisations de défense du droit à l'égalité.

Certaines organisations trouvent frustrant de voir que leurs demandes d'aide financière dans le cadre de certains programmes fédéraux soient dans bien des cas aiguillées vers Condition féminine Canada. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 7 :

Que Condition féminine Canada intervienne auprès d'autres ministères fédéraux pour les sensibiliser davantage à l'importance de financer des projets axés sur l'égalité des sexes qui sont liés à leurs mandats.

RECOMMANDATION 8 :

Que Condition féminine Canada examine les critères d'admissibilité à l'aide financière du Programme de la promotion de la femme en menant des consultations sérieuses auprès des organisations de défense du droit à l'égalité.

RECOMMANDATION 9 :

Que Condition féminine Canada passe sans tarder à des ententes de financement d'une durée minimale de trois ans.

CONCLUSION

Les questions de financement sont manifestement très importantes pour les organisations de défense du droit à l'égalité partout au Canada. Malgré le court préavis, presque toutes les organisations que le Comité a invitées à témoigner au sujet des questions de financement ont présenté des mémoires et ont pris le temps de comparaître. Le Comité exprime sa gratitude à toutes les personnes qui ont examiné attentivement les questions à l'étude et les remercie pour leurs précieux conseils.

Au sujet de l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme, Condition féminine Canada a souligné dans son mémoire qu'elle avait engagé un

processus de réflexion qui « permettra au Programme d'établir les fondements de la prochaine forme que prendra un mécanisme de financement qui a apporté une contribution essentielle à l'avancement de l'égalité des femmes pendant plus de 30 ans¹⁰ ». Le Comité reconnaît qu'il est important de s'assurer que les préoccupations exprimées par les groupes de femmes et les organisations de défense du droit à l'égalité dans leurs présentations devant le Comité soient prises en compte dans l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme. Par conséquent, le Comité recommande :

RECOMMANDATION 10 :

Que le Comité permanent de la condition féminine obtienne le statut d'intervenant dans l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme afin de veiller à ce que les commentaires inclus dans le présent rapport soient pris en considération dans ce processus d'évaluation.

Comme le Comité l'a fait valoir dans le présent rapport, il sera important de faire en sorte que les organisations de femmes et les organisations de défense du droit à l'égalité collaborent sérieusement à l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement dans le cadre du Programme de promotion de la femme. Lors des deux rencontres que le Comité a eues avec ces organisations, il n'a pu régler les problèmes complexes auxquels celles-ci se butent relativement au financement provenant du Programme de promotion de la femme. Il incombe toutefois au Comité et au gouvernement du Canada de livrer un vibrant plaidoyer pour que Condition féminine Canada écoute ces organisations et participe avec elles à un processus qui reconnaît la valeur de leur contribution en vue d'assurer l'égalité des femmes au Canada et leur engagement à cet égard. Le Comité entretient l'espoir qu'une telle collaboration débouchera sur une meilleure relation qui permettra à ces organisations de continuer de travailler en vue de réduire l'écart entre les sexes.

¹⁰ Mémoire présenté par Condition Féminine Canada. Rapport sur le financement du Programme de Promotion de la Femme : Partie II. Janvier 2005.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité renouvelle la recommandation qu'il formulait dans son rapport de février 2005 où il demandait que le gouvernement fédéral augmente d'au moins 25 % le financement accordé au Programme de promotion de la femme de Condition féminine Canada pour les investissements dans des groupes de femmes et des organismes de défense du droit à l'égalité.

RECOMMANDATION 2 :

Que Condition féminine Canada profite immédiatement de l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme pour revoir le financement des organisations en introduisant une combinaison de financement de base et de financement par projet.

RECOMMANDATION 3 :

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire des organismes centraux, veille à ce que tous les nouveaux programmes de financement et les programmes renouvelés incorporent les engagements qu'il a pris dans le Code de bonnes pratiques de financement, particulièrement celui d'« établir des processus de collaboration [et d'y] avoir recours pour prendre des décisions relatives au processus de financement »;

RECOMMANDATION 4 :

Que Condition féminine Canada profite de l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme pour mettre en œuvre de nouveaux processus de financement qui pourraient lui permettre de jouer un rôle de premier plan dans la mise en œuvre du Code de bonnes pratiques de financement.

RECOMMANDATION 5 :

Que Condition féminine Canada amorce immédiatement des consultations sérieuses auprès des organisations de défense du

droit à l'égalité en vue de déterminer l'orientation future du Programme de promotion de la femme.

RECOMMANDATION 6 :

Que Condition féminine Canada, de concert avec les organisations de défense du droit à l'égalité, élabore des pratiques équitables et cohérentes qui tiennent compte des frais indirects devant être assumés à l'aide du financement accordé dans le cadre du Programme de promotion de la femme.

RECOMMANDATION 7 :

Que Condition féminine Canada intervienne auprès d'autres ministères fédéraux pour les sensibiliser davantage à l'importance de financer des projets axés sur l'égalité des sexes qui sont liés à leurs mandats.

RECOMMANDATION 8 :

Que Condition féminine Canada examine les critères d'admissibilité à l'aide financière du Programme de la promotion de la femme en menant des consultations sérieuses auprès des organisations de défense du droit à l'égalité.

RECOMMANDATION 9 :

Que Condition féminine Canada passe sans tarder à des ententes de financement d'une durée minimale de trois ans.

RECOMMANDATION 10 :

Que le Comité permanent de la condition féminine obtienne le statut d'intervenant dans l'évaluation en cours du Programme de promotion de la femme afin de veiller à ce que les commentaires inclus dans le présent rapport soient pris en considération dans ce processus d'évaluation.

ANNEXE A LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
Association des femmes autochtones du Canada Beverley Jacobs, présidente	03/05/2005	30
Association féminine d'éducation et d'action sociale Lise Girard, secrétaire générale		
B.C. Rural Women's Network Debra Critchley, coordonnatrice, Vernon and District Women's Centre Society		
Centre d'entreprise des femmes Bev Suek, directrice générale		
Child Care Coalition of Manitoba Susan Prentice, membre, Comité directeur		
Coalition des conseils consultatifs provinciaux et territoriaux sur le statut de la femme Joyce Hancock, présidente, Conseil consultatif sur le statut de la femme de Terre-Neuve et Labrador		
Coalition pour l'égalité des femmes Kathy Marshall, directrice générale, Womenspace		
Philippine Women's Centre of B.C. Cecilia Diocson-Sayo, directrice générale		
Wolseley Family Place Sharon Taylor, directrice générale		
Women's Economic Equality (WEE) Society Doreen Parsons, directrice générale		
Women's Network Office Laurie Ann McCardle, directrice générale, Women's Network of Prince Edward Island		

Associations et particuliers	Date	Réunion
Congrès du travail du Canada Penni Richmond, directrice nationale, Condition féminine et droits de la personne	10/05/2005	31
Conseil canadien du développement social Katherine Scott, vice-présidente, Recherche		
Fédération des femmes du Québec Danielle Hébert, coordonnatrice générale		
Forum sur le secteur bénévole et communautaire Darlene Bessey, vice-présidente		
Relais-Femmes Charlotte Thibault, membre, Forum du secteur bénévole et communautaire		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

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

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la condition féminine (*séances n^{os} 30, 31 et 32*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Anita Neville, députée

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 17 mai 2005
(Séance n° 32)

Le Comité permanent de la condition féminine se réunit aujourd'hui à 15 h 33, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Nina Grewal, vice-présidente.

Membres du Comité présents : France Bonsant, Paule Brunelle, Jean Crowder, Nina Grewal, Helena Guergis, Susan Kadis, Anita Neville, Russ Powers, Joy Smith et l'hon. Paddy Torsney.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Julie Cool, analyste; Lydia Scratch, analyste.

Témoins : *À titre personnel* : Beth Bilson, ex-présidente, Groupe de travail sur l'équité salariale.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 10 mai 2005, le Comité entreprend son étude sur l'équité salariale.

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 52, la séance est suspendue.

À 16 h 58, la séance reprend à huis clos.

Le Comité entreprend l'étude d'une ébauche de rapport, sous la présidence de Anita Neville, présidente.

Il est convenu, — Que le projet de rapport, destiné à former le Troisième Rapport du Comité, soit adopté en principe sous réserve des consultations relatives aux modifications et à la traduction menées par la présidente auprès des membres du Comité.

Il est convenu, — Que, après consultation des membres et avec l'accord de ceux-ci, la présidente présente le Troisième Rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

À 17 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Richard Rumas