

Chapitre 3

Section 3.11

Fondation Trillium de l'Ontario

Contexte

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation), qui a vu le jour en 1982, est un organisme du gouvernement de l'Ontario. Elle a pour mission de « favoriser l'épanouissement de communautés saines et dynamiques en Ontario, en investissant dans des initiatives communautaires qui renforcent les capacités du secteur bénévole ».

La Fondation s'acquitte de sa mission en distribuant des subventions (elle en a accordé quelque 1 500 en 2010-2011 totalisant 110 millions de dollars) à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance oeuvrant dans les domaines des services sociaux et à la personne, des arts et de la culture, de l'environnement, des sports et des loisirs. Les subventions servent surtout à payer les salaires et traitements du personnel de ces organismes.

La Fondation exerce ses activités aux termes d'un protocole d'entente (PE) conclu avec le ministre du Tourisme et de la Culture (le Ministère) et mis à jour tous les cinq ans, dont la dernière fois en 2009. Le PE décrit le mandat de la Fondation et ses relations avec le Ministère en ce qui concerne l'exploitation, la reddition de comptes, les finances, l'administration et la production de rapports.

La Fondation a un conseil d'administration composé de bénévoles et un effectif d'environ 120 employés à temps plein, qui travaillent à l'administration centrale à Toronto ainsi que dans 16 bureaux régionaux à l'échelle de la province. En outre, plus de 300 bénévoles peuvent être nommés aux activités des équipes d'évaluation des demandes de subvention dans la province (chaque équipe compte de 18 à 24 bénévoles) et voter pour déterminer les projets ou les organismes qui devraient recevoir un financement. Au moment de notre vérification, 38 % des postes au sein des équipes d'évaluation des demandes de subvention étaient vacants. Les bénévoles qui siègent au conseil et qui sont membres des équipes d'évaluation sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre du Tourisme et de la Culture.

De 1982 à 1999, la Fondation a disposé d'un budget annuel d'environ 16 millions de dollars provenant des fonds tirés des recettes liées aux loteries provinciales et elle a seulement soutenu les groupes oeuvrant dans les services sociaux et à la personne. En 1999, le mandat de la Fondation a été considérablement élargi afin d'inclure les groupes des domaines des arts et de la culture, de l'environnement, des sports et des loisirs. À cette date, le financement annuel de la Fondation est passé à quelque 100 millions de dollars, lequel provenait

en grande partie des recettes tirées des casinos de bienfaisance. Depuis 2007, l'organisme est financé à partir des recettes générales de la province.

En 2010-2011, la Fondation a reçu un financement totalisant près de 124 millions de dollars. Quelque 111 millions de dollars ont été versés sous forme de subventions à des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, et le reste des fonds a servi à financer l'administration des programmes. Au cours de l'exercice, le Ministère s'est engagé à fournir un montant supplémentaire de 50 millions de dollars à un programme de financement des immobilisations de deux ans, qui mettait l'accent sur les organismes servant des collectivités ayant une diversité culturelle. À la fin du dernier exercice, des subventions totalisant environ 3,5 millions de dollars avaient été approuvées dans le cadre de ce nouveau programme.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si la Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) avait mis en place les politiques et procédures appropriées pour s'assurer que :

- les subventions approuvées étaient conformes à son mandat, dont les montants étaient proportionnels à la valeur des biens et des services fournis par les organismes bénéficiaires, et les subventions étaient utilisées aux fins prévues;
- les coûts étaient engagés et gérés en tenant dûment compte des principes d'économie et d'efficacité, et l'efficacité de la Fondation était évaluée et faisait l'objet de rapports comme il se doit.

Avant d'entamer nos travaux sur place, nous avons déterminé les critères à appliquer pour satisfaire aux objectifs de la vérification. La haute direction de la Fondation a examiné et accepté ces critères.

Notre vérification comprenait un examen des politiques et procédures administratives et opérationnelles de la Fondation. Nous avons également discuté avec des membres du personnel à huit endroits – l'administration centrale et les sept bureaux régionaux de Toronto, de Waterloo, de Barrie, de Kingston, de Peterborough, de Sudbury et de North Bay –, et avons interviewé le président du conseil d'administration. Nous avons examiné et évalué des renseignements pertinents sur les subventions, les finances et les activités ainsi qu'un échantillon de dossiers de subvention. Nous avons visité 29 organismes qui ont reçu des subventions provenant des sept bureaux régionaux que nous avons visités.

La Division de la vérification interne du ministère du Tourisme et de la Culture n'avait pas récemment procédé à une vérification des activités de la Fondation. Nous avons passé en revue les rapports d'une personne engagée par la Fondation pour effectuer différents examens des subventions. Cependant, ces examens ne correspondaient pas aux critères de notre vérification, et nous n'avons donc pu les utiliser pour réduire l'étendue de notre mission.

Résumé

L'une des principales responsabilités de la Fondation consiste à s'assurer qu'elle distribue à des organismes sans but lucratif et de bienfaisance plus de 100 millions de dollars en fonds qui lui sont octroyés chaque année. Elle peut financer un large éventail de projets, sous réserve qu'ils soutiennent la collectivité locale et portent sur des activités liées aux services sociaux, aux arts, à la culture, à l'environnement, aux sports et aux loisirs. Les subventions peuvent, par exemple, servir à financer un projet de réduction de l'éclairage nocturne afin de réduire la pollution lumineuse dans la péninsule Bruce, à appuyer l'agriculture neutre en carbone, à aider les nouveaux arrivants à faible

revenu à acquérir des compétences favorisant leur employabilité, et à renforcer les compétences en leadership des femmes des Premières nations. Nous reconnaissons que la valeur reçue en contrepartie de chaque subvention peut être subjective, mais cela est conforme au contexte d'exploitation de la Fondation.

Nous avons constaté que la Fondation veille à ce que toutes les subventions soient axées sur des besoins communautaires. Elle a des procédures bien établies relatives aux demandes de subvention et à leur évaluation afin de sélectionner les bénéficiaires de subvention, mais nous avons remarqué que, souvent, le processus sous-jacent et la documentation subséquente ne permettaient pas de démontrer que les projets les plus méritoires recevaient un financement adéquat, car il y avait peu d'éléments de preuve indiquant que la Fondation :

- comparait de façon objective les mérites relatifs des différentes propositions pour s'assurer que les projets les plus méritoires recevaient un financement;
- procédait à une évaluation judicieuse du caractère raisonnable des montants demandés et approuvés;
- surveillait et évaluait efficacement les dépenses des bénéficiaires ou les résultats qu'ils communiquaient.

En outre, de nombreux bénéficiaires de subvention que nous avons visités ne pouvaient étayer les renseignements sur leurs dépenses et leur rendement qu'ils avaient communiqués à la Fondation.

Bien que la Fondation dispose d'un site Web complet et instructif, nous croyons qu'elle pourrait en faire plus pour renseigner tous les organismes communautaires au sujet de la disponibilité des subventions et du processus de demande. Par exemple, elle pourrait envisager de faire paraître périodiquement des publicités dans les quotidiens locaux et les journaux des communautés ethniques.

Les frais administratifs de la Fondation sont relativement modestes par rapport à d'autres organismes gouvernementaux que nous avons vérifiés, mais elle doit néanmoins resserrer ses procédures

administratives afin de les rendre conformes aux directives du gouvernement concernant les dépenses liées aux acquisitions et aux employés.

RÉPONSE GLOBALE DE LA FONDATION

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) accueille favorablement les recommandations du vérificateur général ainsi que ses constatations que la Fondation a des procédures bien établies relatives aux demandes de subvention et à leur évaluation et qu'elle s'emploie à réduire les coûts.

Par l'entremise de ses 16 bureaux régionaux et des quelque 1 500 subventions qu'elle accorde chaque année à des organismes sans but lucratif à l'échelle de la province, la Fondation est déterminée à favoriser l'épanouissement de collectivités saines et dynamiques en servant le secteur bénévole dans toute sa diversité : les organismes grands et petits et les collectivités urbaines et rurales, dans toutes les régions de l'Ontario. Les organismes qui reçoivent des subventions de la Fondation sont tous dirigés par des bénévoles – et dans bien des cas, emploient uniquement des bénévoles –, lesquels contribuent à l'épanouissement communautaire avec enthousiasme et, souvent, en disposant de ressources très limitées.

Jusqu'à 300 bénévoles des collectivités peuvent participer aux décisions concernant l'octroi des subventions de la Fondation. Leur expérience communautaire s'ajoute au travail de recherche et d'analyse qu'effectue le personnel professionnel. Le renforcement efficace des collectivités ne peut pas toujours se faire en employant un modèle unique, surtout si l'on tient compte du fait que de nombreux petits organismes communautaires disposent d'un personnel et de ressources limités. Néanmoins, nous accueillons favorablement les recommandations du vérificateur général concernant le renforcement des mesures du rendement et

l'amélioration de la documentation et de la surveillance.

La Fondation a mis en place un nouveau système de gestion des subventions en ligne, qui a été élaboré et mis à l'essai en 2008-2009, et mis en service intégralement en mars 2010. Nous sommes convaincus que les contrôles intégrés permettent de répondre à bon nombre des recommandations du vérificateur général ayant trait au processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention ainsi qu'à la normalisation de la documentation.

La Fondation est déterminée à accroître son incidence dans toutes les régions de la province, et elle accueille favorablement les recommandations du vérificateur général qui l'aideront dans ses efforts d'amélioration continue.

Constatations détaillées de la vérification

EXAMEN DES PROGRAMMES DE SUBVENTION

La Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation), comme exposé dans le protocole d'entente conclu avec le ministère du Tourisme et de la Culture (le Ministère), a pour mandat : « d'octroyer des fonds de manière rentable et équitable, en veillant à ce que la communauté participe à la prise de décisions, et en complétant plutôt qu'en remplaçant les sources habituelles de revenu des organismes sans but lucratif et de bienfaisance admissibles de l'Ontario, aux fins suivantes : aider à financer, grâce à des subventions limitées dans le temps et axées sur les résultats, les programmes entrepris par ces organismes; aider à financer des initiatives qui permettent à l'organisme et/ou à la communauté d'accroître ses capacités et son autonomie ».

Les types de groupes et de projets qui ont reçu du financement comprennent des petites compagnies théâtrales, des initiatives de développement

rural, des projets d'alimentation dans les écoles urbaines, des festivals multiculturels, des organismes de consultation et de soutien culturels, des associations de sports amateurs et de loisirs, et des initiatives locales en matière d'environnement.

La Fondation compte les trois programmes de financement suivants :

- Le Programme communautaire, qui touche environ 83 millions de dollars (77 % des fonds de subvention disponibles), vise les activités menées dans les 16 régions de l'Ontario. Les organismes peuvent obtenir jusqu'à 375 000 \$ sur cinq ans dans le cadre de ce programme, notamment 75 000 \$ par année au titre des frais de fonctionnement et au total 150 000 \$ pour des éléments d'actif, tels que la rénovation d'immeubles et l'achat de matériel. Ces quatre dernières années, la Fondation a accordé tous les ans quelque 1 360 subventions d'une valeur moyenne de 60 000 \$ chacune.
- Le Programme provincial, qui reçoit environ 21 millions de dollars (19 % des fonds de subvention disponibles), vise les activités ayant une incidence à l'échelle de la province ou des activités exécutées dans au moins trois régions (dont deux régions dans le Nord de la province). Les organismes peuvent obtenir jusqu'à 1,25 million de dollars sur cinq ans dans le cadre de ce programme, notamment 250 000 \$ par année au titre des frais de fonctionnement et au total 150 000 \$ pour des éléments d'actif. Ces quatre dernières années, la Fondation a accordé tous les ans quelque 110 subventions d'une valeur moyenne de 180 000 \$ chacune.
- Le Fonds pour l'avenir, qui touche environ 4 millions de dollars (4 % des fonds de subvention disponibles), porte sur des projets qui apportent un changement important et durable dans un secteur particulier au moyen de méthodes distinctes et innovatrices. Par exemple, en 2010-2011, l'accent a été mis sur la création de débouchés économiques pour

les jeunes et l'acquisition de compétences relatives à l'économie verte. Tous les ans, quelque 10 projets reçoivent du Fonds une subvention d'une valeur moyenne de 400 000 \$.

La Fondation a pour objectif de distribuer la totalité des fonds de subvention qu'elle reçoit du gouvernement tous les ans. Elle octroie le financement du Programme communautaire aux 16 régions en fonction du nombre d'habitants. En 2010-2011, selon les données de recensement, le financement par habitant a été de 6,64 \$ environ. Étant donné que le nombre d'habitants fluctue d'une région à l'autre, le financement total accordé à chacune des régions variait de 1,4 million à 16,6 millions de dollars.

Nous avons constaté une variation importante entre le montant total de demandes de financement et le montant des fonds octroyés, tant au sein des régions qu'entre les régions. En 2009-2010, les taux d'approbation des subventions communautaires fluctuaient de 23 % des fonds demandés pour

l'ensemble les demandes dans une région à 58 % dans une autre, comme le montre la Figure 1.

L'affectation du financement aux régions en fonction du nombre d'habitants facilite l'accès équitable aux subventions à l'échelle de la province, mais elle ne garantit pas le financement des projets les plus méritoires, comme le souligne la section « Processus d'évaluation et d'approbation des demandes de subvention ».

PROMOTION DES SUBVENTIONS

La Fondation dispose de trois moyens principaux pour informer le public de la disponibilité des subventions :

- *Site Web et médias sociaux* : la Fondation maintient un site Web complet et instructif qui expose, entre autres, sa mission, ses programmes de subvention et les modalités de présentation d'une demande de subvention. Elle a

Figure 1 : Taux d'approbation et d'octroi de fonds pour les subventions du Programme communautaire de la Fondation Trillium selon la région, 2007-2008-2009-2010

Source des données : Fondation Trillium de l'Ontario

Région ou zone desservie	Taux d'approbation (% des fonds de subvention approuvés par rapport aux fonds totaux)			Moyenne sur trois ans (M\$)
	2007-2008	2008-2009	2009-2010	
Algoma, Cochrane, Manitoulin, Sudbury	35	40	34	3,22
Champlain	30	33	29	7,00
Durham, Haliburton, Kawartha, Pine Ridge	59	44	45	6,15
Essex, Kent, Lambton	33	33	34	4,35
Grand River	38	36	33	1,91
Grey, Bruce, Huron, Perth	66	49	40	2,42
Halton-Peel	43	46	34	9,11
Hamilton	33	25	27	2,98
Muskoka, Nipissing, Parry Sound, Timiskaming	50	58	33	1,18
Niagara	45	43	38	3,15
Région du Nord-Ouest	32	28	58	1,95
Quinte, Kingston, Rideau	46	42	35	3,81
Simcoe-York	41	39	34	8,10
Thames-Valley	36	32	23	4,15
Toronto	30	31	28	15,06
Waterloo, Wellington, Dufferin	37	31	35	4,77

commencé à utiliser les médias sociaux – dont Twitter, Facebook et les blogs – en 2011.

- *Médias et annonces* : tous les ans, la Fondation prend part à plus de 700 cérémonies organisées par des bénéficiaires; ces activités donnent lieu à la publication de plus de 4 500 articles par année dans des médias imprimés et électroniques.
- *Sollicitation et bouche-à-oreille* : le personnel de la Fondation communique de façon proactive avec des organismes au sujet de projets potentiels qui, selon lui, pourraient satisfaire aux critères d'octroi de fonds de subvention. En outre, les bénévoles siégeant au conseil d'administration et les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention s'emploient à renseigner les collectivités et les organismes communautaires sur les subventions.

Cependant, la Fondation, qui doit « octroyer des fonds de manière [...] équitable », n'utilise aucun moyen officiel pour divulguer la disponibilité des subventions, par exemple, elle n'achète pas de publicité dans des médias imprimés ou électroniques. Il y a donc peu d'assurance que tous les organismes admissibles soient au courant de l'existence de la Fondation et qu'ils aient accès aux subventions. À moins qu'une personne dans un organisme découvre l'accessibilité des subventions puis visite le site Web, l'organisme ne peut profiter de l'occasion.

Nous avons constaté que d'autres organismes subventionnaires recourent aux médias imprimés et électroniques pour annoncer la disponibilité de leurs subventions. Par exemple, les subventions offertes dans le cadre du programme Nouveaux Horizons pour les aînés de Ressources humaines et Développement des compétences Canada sont annoncées dans 50 journaux de la province. En outre, à l'automne 2011, la région de York a annoncé dans des médias imprimés locaux le financement offert par l'entremise du New Agency Development Fund.

Les activités de sollicitation de demandes qu'effectuent le personnel et les bénévoles de la Fondation, y compris les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention, soulèvent la question de conflits d'intérêts possibles, étant donné que les personnes qui invitent certains groupes à présenter des demandes de subvention ou qui renseignent ceux-ci au sujet des programmes de subvention sont les mêmes qui évalueront ces demandes et sélectionneront les organismes qui obtiendront des fonds.

Nous avons remarqué, par exemple, que deux membres du conseil d'administration possédaient des entreprises de services-conseils offrant des services au secteur sans but lucratif. Nous avons examiné l'une de ces entreprises et avons constaté que 6 des 11 projets figurant sur son site Web avaient reçu du financement de la Fondation pendant la période où l'exploitant siégeait au conseil d'administration de la Fondation. L'une des subventions comprenait des fonds pour l'achat de services-conseils auprès de l'entreprise du membre du conseil. Nous croyons comprendre que l'entreprise de services-conseils a obtenu le contrat à la suite d'un processus officiel d'appel d'offres, mais les marchés de cette nature risquent d'être perçus comme donnant lieu à des conflits d'intérêts.

RECOMMANDATION 1

Pour veiller à ce que tous les organismes admissibles aient une chance équitable d'obtenir des renseignements sur les subventions et de présenter des demandes, la Fondation doit :

- annoncer publiquement les renseignements concernant ses subventions, les dates limites de présentation des demandes et son site Web;
- examiner les moyens de réduire ou d'éliminer les conflits d'intérêts perçus ou réels en s'assurant que les personnes qui invitent les organismes à présenter des demandes de subvention ne sont pas celles

qui, par la suite, participent à la sélection des demandes retenues.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation reconnaît l'utilité de sensibiliser continuellement le public à l'existence de ses programmes. Au cours des cinq dernières années, nous avons reçu plus de 16 000 demandes de subvention et, tous les ans, le montant des demandes varie de trois à quatre dollars pour chaque dollar disponible. En prenant appui sur son site Web complet et sa stratégie médias rentable, la Fondation compte explorer et exploiter de nouveaux moyens de publiciser ses programmes de subvention.

Bien que les politiques de la Fondation sur les conflits d'intérêts aient donné de bons résultats au cours des 29 dernières années, nous convenons de la recommandation du vérificateur général qu'il faut s'améliorer constamment et nous étudierons les façons de réduire encore plus ou d'éliminer les conflits d'intérêts perçus ou réels.

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'APPROBATION DES DEMANDES DE SUBVENTION

La Fondation soumet les demandes de subvention pour les trois programmes de financement au processus d'examen normalisé suivant :

- *évaluation technique* : les demandes font l'objet d'une sélection initiale, dans le cadre de laquelle on s'assure qu'elles sont complètes et que les demandeurs satisfont aux critères de base, comme le fait d'être un organisme sans but lucratif ou de bienfaisance ayant un conseil d'administration. Les projets proposés doivent inclure entre autres un budget de fonctionnement. Les demandes incomplètes ou irrecevables sont rejetées à cette étape.
- *première évaluation* : la Fondation utilise un questionnaire en 15 points pour examiner

les demandes et attribuer une note à chaque question. Elle utilise ensuite une note globale au projet pour le classer.

- *réunion aux fins de la sélection* : le personnel régional et les membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention se réunissent pour voter et déterminer les demandes qu'il convient de rejeter. Les autres demandes passent à l'étape suivante.
- *recherche et analyse ultérieures* : le personnel examine plus à fond les projets en procédant à des visites sur place dans le cas des projets communautaires pour lesquels un montant de plus de 100 000 \$ est demandé et des projets touchant l'ensemble de la province pour lesquels un montant de plus de 500 000 \$ est demandé.
- *Fiche récapitulative d'évaluation de la proposition (FREP)* : les renseignements recueillis à l'étape de la recherche sont regroupés dans la FREP, qui contient également une recommandation d'approbation ou de rejet de la demande.
- *réunion finale* : l'équipe d'évaluation des demandes de subvention se réunit pour recommander l'approbation ou le rejet de la demande. Lorsque l'équipe recommande d'approuver une demande, elle recommande également le montant de financement à accorder au projet.
- *approbation définitive* : le chef de la direction ou le conseil d'administration de la Fondation approuve ou rejette la proposition. Nous croyons comprendre que les projets qui se rendent à cette étape sont rarement rejetés.

Puisque la Fondation a un vaste mandat et qu'elle sollicite bon nombre des propositions de projet à lui soumettre, il est rare qu'une demande soit rejetée parce qu'elle ne corresponde pas au mandat de la Fondation.

Nous avons constaté ce qui suit en ce qui concerne les étapes du processus d'évaluation des demandes :

- L'évaluation technique est un processus objectif qui permet généralement d'éliminer les demandes irrecevables ou incomplètes.
- Bien que les bureaux régionaux soient tenus de soumettre au questionnaire en 15 points chaque demande ayant franchi l'étape de l'évaluation technique, bon nombre des dossiers que nous avons examinés ne comportaient pas d'éléments de preuve que cela avait été fait. Même lorsque les réponses au questionnaire en 15 points étaient comprises dans le dossier, dans la moitié des cas que nous avons examinés, celui-ci n'avait pas été rempli de façon appropriée.
- Cinq des huit bureaux que nous avons visités n'attribuaient pas de note globale à l'étape de l'évaluation initiale pour classer les projets, conformément à la procédure. Les trois autres bureaux suivaient généralement le processus, mais dans certains cas et sans explication à l'appui, les projets ayant une note inférieure étaient passés à l'étape suivante, tandis que ceux ayant une note supérieure avaient été rejetés.
- Le travail effectué concernant les demandes ayant franchi les étapes de l'évaluation initiale et de la réunion pour les besoins du filtrage ainsi que la qualité de la documentation variaient considérablement et, selon nous, laissaient souvent à désirer. En outre, dans l'examen d'un échantillon de dossiers, nous avons constaté que les visites sur place, qui sont obligatoires pour les projets d'une certaine taille, étaient mal documentées ou n'avaient pas eu lieu.
- Indépendamment du fait que la FREP appuie ou non l'octroi d'un financement, elle ne constitue pas de moyen fiable de comparer les projets entre eux. Par conséquent, il n'y avait pas de documentation comparative indiquant pourquoi certains projets étaient recommandés pour un financement et d'autres étaient rejetés. Ceci signifie qu'il n'y avait pas suffisamment de documentation pour démontrer

que les mérites relatifs des propositions avaient été comparés de façon objective.

- Il y a eu peu de discussions et de débats à la réunion finale de l'équipe d'évaluation des demandes de subvention à laquelle nous avons assisté et tous les projets recommandés ont été approuvés.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer la prise de décisions objectives et défendables concernant les subventions, la Fondation Trillium de l'Ontario doit :

- veiller à ce que ses bureaux régionaux remplissent le questionnaire en 15 points et qu'ils l'utilisent pour évaluer les demandes de subvention et en établir l'ordre de priorité;
- élaborer des lignes directrices, des politiques et des procédures uniformes que doivent suivre le personnel et les équipes d'évaluation des demandes de subvention lorsqu'ils examinent les demandes, et veiller à ce que toutes les visites sur place requises soient effectuées;
- tenir une documentation permettant de comparer les projets les uns aux autres, afin d'indiquer clairement les raisons pour lesquelles certains projets reçoivent un financement et d'autres sont rejetés.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général de l'utilité d'uniformiser davantage les procédures décisionnelles et d'améliorer la documentation. Cela s'avère particulièrement pertinent compte tenu de notre structure régionale. Ce besoin a été l'un des facteurs déterminants de l'élaboration et de la mise en service de notre nouveau système en ligne de gestion des subventions, qui a été conçu et mis à l'essai en 2008-2009 et mis en service intégralement en mars 2010.

Le nouveau système favorise la normalisation de la documentation et de procédures uniformes, et nous continuerons de surveiller activement la réalisation de cet objectif. Nous convenons de la recommandation de mieux documenter la comparaison des projets, et nous examinerons des méthodes pour le faire efficacement.

CARACTÈRE RAISONNABLE DES MONTANTS APPRouvÉS

Puisque les salaires et les frais constituent la plus importante composante de nombreux projets financés par la Fondation, il importe d'évaluer le caractère raisonnable des coûts figurant dans les demandes. Il est ressorti de notre examen d'un échantillon de dossiers de subventions approuvées que, souvent, ceux-ci ne contenaient pas les renseignements des demandeurs permettant d'évaluer cet élément. Nous nous sommes donc demandé comment la Fondation pouvait évaluer le caractère raisonnable des montants demandés. À partir de l'information dont nous disposions, il nous a souvent été impossible de déterminer si les montants des subventions concordaient avec les services à fournir du fait que n'avons pu évaluer le caractère raisonnable des services ou produits particuliers que les organismes étaient censés livrer ou le travail requis pour réaliser les objectifs.

Voici des exemples de projets pour lesquels le caractère raisonnable des montants n'a pu être établi :

- une subvention de 120 000 \$ sur deux ans versée à un organisme communautaire comptant un seul employé pour élaborer son plan stratégique;
- un montant de 400 000 \$ sur 36 mois octroyé à un organisme pour permettre à des dirigeants et organismes sportifs de l'Ontario de collaborer, d'innover et de contribuer au développement social et économique dans leur collectivité;

- une subvention de 132 000 \$ accordée à un organisme pour offrir aux nouveaux arrivants au Canada un programme de formation en travail autonome;
- un montant de 222 000 \$ sur trois ans pour embaucher des personnes à risque et lancer un programme de jardin communautaire;
- un montant de 537 000 \$ sur trois ans pour offrir des programmes de leadership à des femmes dans des collectivités des Premières nations;
- une subvention de 35 900 \$ sur un an pour réduire la pollution lumineuse dans la péninsule Bruce et sensibiliser les citoyens à cette question.

La Fondation exige également que les bénéficiaires de subvention obtiennent au moins deux soumissions pour l'achat d'articles coûtant plus de 1 000 \$ (ce montant a été porté à 5 000 \$ en mars 2010). Nous avons toutefois relevé un certain nombre de cas où rien n'indiquait que les bénéficiaires avaient effectivement obtenu les soumissions concurrentielles requises. Par exemple :

- un cinéma multiculturel a reçu 40 000 \$ pour du matériel de caméra;
- un club de soccer s'est vu octroyer 34 000 \$ pour un nouveau système informatique;
- un groupe environnemental a reçu des fonds pour effectuer des travaux de rénovation s'élevant à 125 000 \$.

RECOMMANDATION 3

Pour aider à s'assurer que les montants des subventions sont raisonnables et proportionnels à la valeur des biens et des services devant être reçus, la Fondation Trillium de l'Ontario doit :

- évaluer et documenter convenablement le caractère raisonnable des services ou des produits particuliers que les organismes sont censés fournir avec les fonds demandés;
- procéder à une évaluation objective du travail ou d'autres ressources nécessaires

pour réaliser les objectifs mentionnés dans la demande de subvention.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général du fait que l'évaluation du caractère raisonnable des montants approuvés des subventions joue un rôle essentiel dans l'octroi efficace des fonds de subvention. La plupart des organismes sans but lucratif de l'Ontario appliquent une politique de restriction des coûts, ce qui est tout à fait louable, en grande partie avec le concours de donateurs et de bénévoles dévoués.

La Fondation décide de l'octroi des subventions lors de discussions poussées aux diverses étapes du processus d'évaluation et d'approbation. Nous convenons du fait que l'évaluation du caractère raisonnable des coûts doit être mieux documentée afin de mieux rendre compte de l'analyse effectuée. Le nouveau système en ligne de gestion des subventions, élaboré et mis à l'essai en 2008-2009 et mise en service intégralement en mars 2010, constitue une excellente plate-forme pour l'amélioration de la documentation.

SURVEILLANCE DES SUBVENTIONS

Les bénéficiaires de subventions sont tenus de présenter des rapports d'étape annuels pendant toute la durée de la subvention ainsi qu'un rapport définitif dans les deux mois suivant son expiration. Ces rapports doivent inclure des renseignements comparant les affectations budgétaires aux dépenses réelles, de même que de l'information sur ce qui a été réalisé avec les fonds reçus.

Il nous a semblé que le processus ne permettait pas d'assurer que les fonds ont été utilisés aux fins prévues. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que les groupes soient tenus de soumettre à la Fondation des rapports résumés sur les dépenses, notre examen d'un certain nombre

de ces rapports a révélé, faute de détails suffisants, qu'il était impossible d'évaluer le caractère raisonnable des montants engagés ou de déterminer si les organismes déclaraient les montants budgétés initiaux comme les dépenses réelles, sans cependant déclarer les dépenses réelles.

- Les bénéficiaires de subventions doivent conserver les reçus et les factures aux fins de vérification, mais ils ne sont pas tenus de les soumettre à la Fondation pour justifier leurs dépenses. Nous avons constaté que la Fondation demande rarement ces documents pour vérifier que les dépenses déclarées ont réellement été engagées telles que déclarées par le bénéficiaire.
- Les bénéficiaires de subventions ne sont pas obligés de soumettre une documentation pour étayer l'information sur le rendement contenue dans les rapports d'étape et les rapports définitifs.
- Dans l'échantillon que nous avons examiné, souvent il n'y avait pas de preuve adéquate que la Fondation avait remis en question les renseignements dans les rapports d'étape et les rapports définitifs soumis par les bénéficiaires de subvention.
- Souvent, les rapports n'étaient pas présentés dans les délais prescrits – dans l'échantillon que nous avons examiné, un tiers des rapports d'étape marquaient en moyenne un retard de quatre mois, et un quart des rapports définitifs étaient en retard de sept mois en moyenne.
- La Fondation n'oblige pas son personnel à faire des visites sur place, même auprès d'un échantillon de bénéficiaires, ou dans une perspective d'évaluation des risques afin de vérifier ce qui a été réalisé avec les fonds qu'elle a octroyés, et des visites sur place sont rarement effectuées.
- La Fondation engage un sous-traitant tous les ans pour qu'il examine environ 1 % des dossiers de subvention clos et des bénéficiaires de subvention. Nous avons constaté

que ces examens sont d'application limitée parce qu'ils mettent l'accent sur l'évaluation des documents à l'appui des dépenses et ne tiennent pas compte des résultats obtenus. En outre, le sous-traitant n'effectue pas de visites sur place et demande simplement que les renseignements à l'appui soient transmis à son bureau.

Les visites que nous avons rendues à un nombre de bénéficiaires de subvention ont révélé des cas où l'utilisation des fonds de subvention n'était pas convenablement documentée, où les montants dépensés semblaient excessifs et n'étaient pas appuyés par de la documentation, et où les fonds de subvention avaient été utilisés à des fins autres que celles auxquelles ils avaient été approuvés. Par exemple :

- Plus de la moitié des organismes que nous avons visités ne disposaient pas de reçus à l'appui des montants qu'ils disaient avoir engagés.
- Dans presque tous les cas, les organismes ne pouvaient fournir de preuve concernant les heures travaillées ou le travail réellement effectué par les personnes occupant les postes subventionnés.
- Une subvention de 73 000 \$ a été octroyée à un organisme à des fins d'analyse de la qualité de l'air, dont 31 600 \$ pour le paiement des frais salariaux et 23 000 \$ pour l'achat de matériel. Nous avons trouvé peu d'éléments de preuve que du travail avait de fait été effectué, si ce n'est la consignation de visites à deux écoles, d'une durée totale de huit heures au cours d'une année. En outre, le matériel d'analyse de la qualité de l'air acheté avec la subvention était introuvable au moment de notre visite.
- Des fonds ont été fournis à un organisme pour rénover une soupe populaire, dont 26 000 \$ au titre de l'aménagement paysager et 12 000 \$ pour l'achat de matériel de nettoyage à la vapeur. Nous avons constaté que 2 600 \$ seulement avaient été affectés à l'aménagement paysager, et qu'on n'avait jamais acheté

de matériel de nettoyage à la vapeur. Les fonds ont plutôt servi à financer des travaux de rénovation qui n'avaient pas été approuvés.

- Une société de logement sans but lucratif a reçu 48 000 \$ pour aider à intégrer les jeunes de la collectivité à la population générale. Toutefois la subvention a principalement servi à soutenir un éventail d'activités récréatives, notamment des leçons de maquillage et des activités extérieures comme du ski et des séances de jeu laser et de mini-golf.
- Un organisme a reçu 5 000 \$ pour acheter du matériel de transmission pour une station radio, mais le matériel était introuvable au moment de notre visite. L'organisme n'a pu fournir de factures ou de reçus prouvant que l'achat avait de fait été effectué.
- Deux des organismes que nous avons visités n'avaient pas engagé tous les fonds de subvention qu'ils avaient reçus, même s'ils mentionnaient l'avoir fait dans leur rapport définitif. Un des organismes a remis 6 600 \$ sur une subvention totale de 75 000 \$ plus d'un an après avoir soumis son rapport définitif, tandis que l'autre a conservé 10 000 \$ sur une subvention totale de 81 000 \$ après avoir déclaré qu'il avait déjà engagé ce montant.

RECOMMANDATION 4

La Fondation Trillium de l'Ontario doit intensifier ses efforts de surveillance afin de s'assurer que les fonds sont utilisés aux fins prévues et que les achats déclarés ont réellement été effectués. Pour ce faire, elle doit :

- mettre en oeuvre des examens périodiques d'assurance de la qualité des dossiers de subvention en vue de garantir le respect des politiques et des exigences internes, et évaluer le caractère approprié des décisions prises par le personnel responsable de l'octroi des subventions;
- élargir le processus entrepris par le sous-traitant en vue d'inclure des examens plus poussés des renseignements sur les subventions;

- exiger que les organismes soumettent des renseignements suffisamment détaillés qui permettront à la Fondation d'évaluer le caractère raisonnable des montants dépensés;
- procéder à plus de vérifications des rapports d'étape et des rapports définitifs présentés par les bénéficiaires de subvention;
- effectuer des visites sur place, s'il y a lieu, pour déterminer comment les fonds de subvention sont utilisés.

RÉPONSE DE LA FONDATION

Le fait de surveiller les subventions tout en respectant le principe d'économie constitue un défi pour tous les organismes subventionnaires. La Fondation s'est toujours efforcée de maintenir un équilibre optimal entre la rentabilité et la vérification d'un échantillon de dossiers de subvention tous les ans.

Le vérificateur général recommande d'utiliser des ressources supplémentaires pour entreprendre des examens d'assurance de la qualité, renforcer les fonctions de vérification interne, demander aux bénéficiaires de fournir une documentation accrue et examiner celle-ci, et effectuer davantage de visites sur place. La Fondation accueille favorablement ces recommandations et elle cherchera des moyens économiques de renforcer ces procédures.

MESURES DU RENDEMENT

La Fondation a établi un ensemble de mesures pour rendre compte de son rendement en tant qu'organisme subventionnaire et déterminer si les subventions produisent les résultats escomptés.

Les mesures de rendement et d'évaluation comprennent :

- l'affectation d'un pourcentage particulier des fonds à chaque priorité et secteur de subvention; par exemple, les services sociaux et à la personne doivent recevoir de 30 % à 50 %

des fonds, et les arts et la culture ainsi que les sports et les loisirs, de 20 % à 50 % des fonds;

- l'objectif consistant à distribuer à des bénéficiaires, avant la fin de l'exercice, la totalité du budget de subvention approuvé par le Ministère pour l'année;
- l'objectif consistant à respecter le délai de 120 jours pour traiter les décisions relatives aux subventions;
- le maintien du « rang élevé » de la Fondation pour ce qui est de s'assurer du caractère rentable des frais moyens de gestion de chaque subvention.

Ces critères, dont se sert la Fondation pour mesurer son rendement, fournissent des renseignements qui peuvent présenter un intérêt tant pour la Fondation que pour le public. Cependant, ils ne sont pas utiles pour évaluer dans quelle mesure la Fondation réalise son objectif consistant à fournir un financement adéquat à des projets méritoires ou pour déterminer quels sont ses domaines d'activités à améliorer. Deux mesures – l'affectation des fonds et la rentabilité – sont trop générales pour donner lieu à des évaluations valables.

Les mesures de rendement qui servent à déterminer si les subventions donnent les résultats escomptés comprennent :

- le pourcentage de bénéficiaires de subvention qui réalisent « la totalité ou certains » de leurs objectifs de programme;
- la valeur des contributions supplémentaires obtenues pour chaque dollar octroyé; l'objectif étant qu'un bénéficiaire génère de 1,50 \$ à 2 \$ de plus pour chaque dollar de subvention reçu;
- le pourcentage de bénéficiaires de subvention qui soulignent la contribution de la Fondation, l'objectif étant 90 %.

Les deux premiers éléments pourraient constituer des mesures de rendement raisonnables.

Cependant, leur évaluation est fondée sur des renseignements non vérifiés que présentent les bénéficiaires. La valeur des contributions supplémentaires, par exemple, repose sur l'estimation de

facteurs, tels que les heures de bénévolat déclarées par les bénéficiaires dans leurs rapports définitifs. Dans bon nombre de nos visites à des bénéficiaires, nous avons trouvé peu d'éléments corroborant les renseignements fournis à la Fondation.

RECOMMANDATION 5

Pour aider à déterminer si la Fondation Trillium de l'Ontario atteint ses objectifs et faciliter la détection en temps opportun des domaines nécessitant des améliorations, celle-ci doit :

- établir des indicateurs opérationnels valables et des objectifs réalistes, puis évaluer dans quelle mesure elle atteint ces objectifs et en rendre compte publiquement;
- étayer, à tout le moins à partir d'échantillonnages, les renseignements qui lui sont fournis par les bénéficiaires de subventions et dont elle se sert pour évaluer la mesure dans laquelle elle atteint ses objectifs.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation convient avec le vérificateur général de l'utilité d'indicateurs opérationnels et d'objectifs valables. Dans le cadre de nos activités subventionnaires auprès de multiples secteurs et qui sont effectuées dans des collectivités et une province caractérisées par une grande diversité, nous poursuivons nos travaux de recherche et d'élaboration en vue d'établir des indicateurs opérationnels plus fiables. Il s'agit d'un défi que doivent relever la plupart des organismes subventionnaires à l'échelle du globe, et la Fondation est déterminée à établir et à maintenir des normes élevées à cet égard.

Nous convenons de la recommandation du vérificateur général selon laquelle nous devons étayer, à tout le moins à partir d'échantillonnages, les indicateurs de succès que nous communiquent les organismes bénéficiaires de nos subventions.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Les frais administratifs de la Fondation totalisent environ 13 millions de dollars par année dont 9 millions sont consacrés aux salaires et aux avantages sociaux des employés et 4 millions, à l'acquisition de biens et de services. Nous avons constaté le souci de la Fondation de réduire ses coûts.

Cependant, la Fondation est tenue de se conformer aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement, lesquelles, en ce qui concerne les services-conseils, exigent ce qui suit :

- trois propositions concurrentielles pour les services d'un montant maximal de 100 000 \$;
- un processus d'appel d'offres ouvert dans le système électronique d'appel d'offres de l'Ontario pour les services dont le montant dépasse 100 000 \$.

Dans le cas de l'acquisition de tous les autres types de biens et de services, les politiques exigent :

- trois propositions verbales pour tout marché dont la valeur se situe entre 5 000 \$ et 25 000 \$;
- trois propositions écrites pour tout marché dont la valeur se situe entre 25 000 \$ et 100 000 \$;
- un processus d'appel d'offres ouvert dans le système électronique d'appel d'offres de l'Ontario pour tout marché dont la valeur est supérieure à 100 000 \$.

Nous avons examiné un échantillon de marchés des deux catégories et avons constaté que la moitié d'entre eux étaient à fournisseur unique et qu'il n'y avait pas de documentation adéquate justifiant la conclusion de tels marchés. En outre, le niveau d'approbation approprié n'était pas documenté pour le quart des marchés que nous avons examinés.

Nous avons également examiné un échantillon de demandes de remboursement des frais de repas, de déplacement et d'accueil présentées par les employés ainsi qu'un échantillon de frais de réceptions organisées par la Fondation pour le personnel, et nous avons constaté que, souvent, il n'y avait pas

de renseignements détaillés permettant d'évaluer le caractère raisonnable des articles et des montants visés par une demande de remboursement, ni de documentation prouvant qu'il s'agissait de dépenses liées aux activités de l'organisme.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à garantir le respect des directives du gouvernement concernant l'acquisition de biens et de services ainsi que les frais de déplacement, de repas et d'accueil, la Fondation Trillium de l'Ontario (la Fondation) doit prendre des mesures pour faire en sorte que son personnel comprenne bien la nécessité de suivre ces directives, et envisager de demander à la Division de la vérification interne du ministère des Finances d'examiner périodiquement la conformité aux directives et de communiquer les résultats de ces examens à son conseil d'administration.

RÉPONSE DE LA FONDATION

La Fondation est déterminée à suivre les directives du gouvernement dans les domaines susmentionnés, et elle a renforcé ses politiques internes à ce sujet ces dernières années. Elle s'emploie également à améliorer la production d'une documentation uniforme concernant les décisions en matière d'approvisionnement.

Le niveau généralement peu élevé de nos frais de fonctionnement témoigne de notre souci de rentabilité. Nous accueillons favorablement la recommandation du vérificateur général concernant l'exécution d'examen périodiques par la Division de la vérification interne du ministère des Finances, et nous avons amorcé des discussions avec celui-ci à ce sujet.

AUTRE QUESTION

Déclarations de conflits d'intérêts

Les employés ainsi que les bénévoles membres des équipes d'évaluation des demandes de subvention et siégeant au conseil d'administration sont tenus de signer une déclaration de conflits d'intérêts qu'ils ont lue et comprise, et qui stipule qu'ils acceptent de se conformer à la politique de la Fondation sur les conflits d'intérêts. Cependant, contrairement à ce qu'exigent beaucoup d'autres organismes, ils ne sont pas obligés d'identifier les personnes ou les organisations avec lesquelles il pourrait être en conflit d'intérêts.

Étant donné la nature de ses programmes de subvention, la Fondation recrute souvent ses employés et ses bénévoles au sein des collectivités où résident les bénéficiaires des subvention. Par conséquent, bon nombre des employés et des bénévoles connaissent déjà des personnes travaillant dans les organismes qui présentent les demandes de subvention. Il est donc particulièrement important que la Fondation s'assure que les nouveaux employés et bénévoles déclarent tout conflit d'intérêts éventuel, sans quoi elle ne peut procéder à une surveillance efficace des conflits. Nous avons également constaté que les personnes n'étaient pas tenues de mettre à jour ou de renouveler périodiquement leur déclaration de conflits d'intérêts, alors que de nombreux organismes exigent que cela soit fait tous les ans. En outre, la Fondation n'a pu retrouver certaines déclarations de conflits d'intérêts que nous souhaitions examiner et qui concernaient des personnes qui ont commencé à travailler à la Fondation au cours des trois dernières années.

RECOMMANDATION 7

Pour aider à faire en sorte que sa politique sur les conflits d'intérêts soit appliquée comme il se doit, la Fondation Trillium de l'Ontario doit procéder à une surveillance plus efficace du respect de sa politique par son personnel ainsi que les membres du conseil d'administration

et des équipes d'évaluation des demandes de subvention. Elle doit également obliger ceux-ci à mettre à jour ou à renouveler leur déclaration de conflits d'intérêts tous les ans, et inclure une liste des personnes et des organismes avec lesquels ils pourraient se trouver en conflit d'intérêts.

RÉPONSE DE LA FONDATION

Les bénévoles et les membres du personnel de la Fondation sont tous très engagés au sein de leur collectivité, et ils participent activement à des activités de bénévolat et d'épanouissement des collectivités. La Fondation convient avec le

vérificateur général de l'utilité de disposer de politiques et de pratiques efficaces et précises en matière de conflit d'intérêts. Bien que nos politiques se soient avérées très efficaces au fil des ans, nous sommes déterminés à les améliorer sans cesse.

La Fondation exige que des déclarations de conflits d'intérêts soient signées tous les ans. Conformément à la recommandation du vérificateur général, nous examinerons les pratiques exemplaires concernant la création et le maintien d'une liste d'organismes avec lesquels les personnes pourraient se trouver en conflit d'intérêts.