



**Pratiques pancanadiennes de financement communautaire :
défis et possibilités pour le gouvernement du Canada**

RÉSUMÉ

Juin 2006



Conseil canadien de développement social (CCDS)

190, rue O'Connor, suite 100, Ottawa, (ON) K2P 2R3

◆ Téléphone : 613-236-8977 ◆ Télécopieur : 613-236-2750

◆ Internet : www.ccsd.ca ◆ Courriel : council@ccsd.ca

Le rapport *Pratiques pancanadiennes de financement communautaire : défis et possibilités pour le gouvernement du Canada* a été commandité au Conseil canadien de développement social (CCDS) par le Groupe de travail sur les investissements communautaires (GTIC) dans le cadre de l'exécution de son mandat, qui est de concevoir des pratiques de financement plus uniformes et cohérentes ainsi que des approches horizontales homogènes aux investissements communautaires dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

Le CCDS et le GTIC ont collaboré à ce projet, qui repose sur une analyse documentaire de plus de 300 documents, la tenue de groupes de réflexion réunissant quelque 13 ministères fédéraux et 78 fonctionnaires, des entrevues avec plus de 25 répondants clés, concernés par le régime de financement fédéral, et à peu près 40 entrevues avec des bailleurs de fonds du secteur privé ou des gouvernements provinciaux et des dirigeants du secteur bénévole et communautaire.

Le projet représente également un partenariat entre les représentants du Fédéral et ceux du secteur bénévole et communautaire, conforme à l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire*. La relation a été enrichissante pour chacune des parties et illustre bien le style d'approche conjointe qui devrait caractériser les relations entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire dans le futur.

Il s'agit d'un rapport qualitatif plutôt que quantitatif – puisqu'il repose sur les perceptions et les expériences des bailleurs de fonds – qui décrit la transformation des pratiques de financement au Canada et ailleurs. Il est évident que l'efficacité des pratiques de financement devient une préoccupation pour tous les bailleurs de fonds et mérite une attention et une analyse plus poussées.

Nous remercions le Groupe de travail sur les investissements communautaires à RHDS pour avoir fourni la traduction française de ce rapport et son résumé.

Katherine Scott et Marilyn Struthers sont les principales auteures de *Pratiques pancanadiennes de financement communautaire*.

Cette étude représente également la poursuite des travaux du CCDS sur les enjeux qui affectent le secteur bénévole et communautaire en général, et les questions de financement en particulier. Dans ce cadre, une série de rapports, de feuillets de données, d'outils et de ressources d'information ont été développés. Ils sont disponibles sur le site Internet du CCDS à www.ccsd.ca/pubs/2003/fm/fm.html.

RÉSUMÉ

Les organismes bénévoles et communautaires sont dédiés au service du public et dépendent dans une large mesure de la participation de bénévoles. Ils sont un aspect essentiel de chaque collectivité canadienne. Offrant un vaste éventail de programmes et de services essentiels, qui touchent tous les aspects de la vie de tous les jours, ils édifient le capital social, fournissent des solutions aux défis économiques, sociaux, environnementaux et culturels, et tissent des liens entre les citoyens.

Le secteur bénévole et communautaire du Canada est un des plus importants au monde. D'après le Projet d'étude comparative sur le secteur bénévole et communautaire de Johns Hopkins, le secteur emploie 11,1% de la population économiquement active, organismes religieux non compris. En comparaison, le pourcentage est de 9,8% aux États-Unis, 8,5% au Royaume-Uni et 6,3% en Australie. Les Canadiens considèrent que le secteur appuie davantage leur bien-être que leurs gouvernements. La grande majorité (79%) des Canadiens pense que les organismes caritatifs comprennent mieux leurs besoins que le gouvernement et 72% d'entre eux sont d'avis qu'ils les satisfont mieux.

Les organismes bénévoles et communautaires dépendent d'un grand nombre de sources de revenus et de formes d'aide, allant des dons de revenus gagnés et des dons de bienfaisance aux contributions en nature et aux parrainages. Cependant, au cours des 15 dernières années, les changements apportés aux pratiques de financement des gouvernements et des autres bailleurs de fonds, qui sont essentiels à la viabilité de nombreux organismes bénévoles et communautaires, a eu une grande incidence sur le secteur et ses perspectives futures. Les bailleurs de fonds sont passés du « soutien de la mission » de manière générale au financement ciblé de projets et de programmes précis, et ont imposé des mesures de contrôle plus strictes sur la façon dont les fonds sont dépensés et à qu'elle fin. Les organismes bénévoles et communautaires qui jouissent d'un ensemble disparate de financements à court terme ont constaté une baisse de leur capacité d'adapter leurs programmes aux besoins déterminés de la collectivité locale et de leur capacité de déterminer et de prévoir les besoins émergents. Entre-temps, les forces sociales influent sur le secteur, notamment la baisse des niveaux de participation civique et l'augmentation de la demande de services (le secteur assure la prestation de bon nombre d'entre eux pour les gouvernements). Cette situation a été décrite comme un scénario de « tempête du siècle », qui se profile à l'horizon.

Cependant, au cours de cette même période, les gouvernements, tant au Canada que dans le monde entier, ont toujours reconnu qu'ils ne peuvent pas résoudre les problèmes relatifs à la politique publique par leurs propres moyens. Ils recourent de plus en plus à des ententes de collaboration, qui mettent à contribution des partenariats avec les secteurs privés à but lucratif et bénévole et communautaire. En conséquence, l'interdépendance des secteurs augmente. Dans cette nouvelle ère de « gouvernement tiers », où tous les intervenants ont tout intérêt à ce que les choses se fassent bien, l'instauration d'un environnement financier plus solide et plus habilitant pour le secteur bénévole et communautaire importe à la réussite des gouvernements. Comme c'est au gouvernement du Canada que revient la responsabilité d'agir dans l'intérêt de tous les

Canadiens et de leurs collectivités et, partant, des organismes bénévoles et communautaires qui soutiennent le bien-être des collectivités, il lui incombe un rôle de leadership clé.

Dans le présent rapport, on décrit l'économie du financement des organismes bénévoles et communautaires au Canada, dans laquelle le gouvernement du Canada est un intervenant clé, et approfondit ensuite les défis précis que celui-ci doit relever en tant que bailleur de fonds d'organismes bénévoles et communautaires pour obtenir des résultats positifs pour les collectivités. En se fondant sur des preuves puisées de la communauté générale des bailleurs de fonds, on y suggère quelques nouvelles orientations pour la conception des politiques et des programmes de financement du fédéral dans le contexte de l'économie du financement canadienne, qui semblent promettre un investissement communautaire plus efficace et mieux adapté.

Économie du financement des organismes bénévoles et communautaires du Canada

L'analyse documentaire et les entrevues avec des répondants clés effectuées en vue du présent rapport confirment que la diversité des organismes de financement au Canada est cruciale dans l'évolution du secteur bénévole et communautaire et importera à l'avenir. Toutefois, bien que les sources de fonds soient variées, il existe trois grands genres de financement : le don, le magasinage et l'investissement.

- Le **don** concerne le versement de subventions pour lesquelles le donateur ne s'attend à aucun rendement déterminé et peu de résultats détaillés sont établis. Au gouvernement du Canada, ces transferts prennent majoritairement la forme de subventions sans restrictions ou de « cadeaux de la Couronne » utilisés à des fins aussi variées que l'avancement de la science ou le soutien des arts et de la culture. Le don est un outil puissant en raison de la souplesse inhérente en jeu. Il permet aux organismes bénévoles et communautaires de faire des expériences et d'innover, de mettre en valeur la capacité et d'établir de nouvelles relations communautaires, et de s'adapter au changement. Cependant, dans un climat où l'optimisation des ressources occupe une place de plus en plus grande, le don n'exige pas une reddition des comptes aussi claire que les autres outils de financement.
- Le **magasinage** concerne les transferts ou les paiements liés à des activités et des résultats définis, qui prévoient le contrôle actif des intrants, des extrants et des résultats. Au gouvernement du Canada, ces transferts prennent pour une large part la forme d'ententes de contribution, mais ils peuvent également comprendre l'acquisition d'ententes de services et de contrats d'approvisionnement. Toutes ces formes de transfert sont assujetties à des activités de comptabilisation et de vérification. Du point de vue des organismes bénévoles et communautaires, ces accords de financement sont intrinsèquement une source de revenu incertaine puisque les organismes sont en compétition pour les obtenir. Le financement est organisé en fonction de priorités qui souvent ne reflètent pas les intérêts des collectivités. Si le bailleur de fonds n'accorde pas une attention minutieuse à ses relations avec ses fournisseurs bénévoles et communautaires, ces accords érodent la capacité opérationnelle des organismes bénévoles et communautaires, si des dispositions ne sont pas prises pour recouvrer l'intégralité des coûts – y compris les coûts indirects, comme la gouvernance, l'action

communautaire et la technologie de l'information – dans les budgets des programmes ou des projets approuvés.

- L'*investissement* est le moins commun des trois genres de financement. Il se caractérise par un point de vue à long terme sur les résultats souhaités et comporte généralement des relations étroites entre un bailleur de fonds et un organisme bénévole et communautaire. Étroitement liés au concept de « philanthropie de risques », les fonds de dotation sont un exemple d'instrument d'investissement. Dans cette forme « engagée » d'octroi de subventions, les bailleurs de fonds participent souvent activement au fonctionnement de l'organisme bénévole et communautaire. Au gouvernement du Canada, les fonds octroyés par le ministère du Patrimoine canadien dans le cadre du Programme de consolidation des arts et du patrimoine canadiens en sont un exemple. Les fonds sont liés à l'élaboration de plans d'activités stratégiques à long terme, et une aide technique et à la gestion est offerte pour aider les organismes du secteur des arts à amasser un fonds de roulement et à édifier une assise financière durable et souple pour leur fonctionnement.

Dans tout le Canada, la combinaison de programmes de don, de magasinage et d'investissement disponibles aux organismes bénévoles et communautaires varie d'une région à l'autre et d'un secteur à l'autre (c.-à-d. arts et culture, environnement, santé, développement communautaire, etc.). Dans le Canada atlantique, il y a moins de fondations privées et publiques, ainsi que de sources de financement d'entreprises, par conséquent, l'importance des programmes de financement gouvernementaux et des dons personnels est plus grande. En Colombie-Britannique, en revanche, les organismes bénévoles et communautaires disposent d'un vaste éventail de sources de financement, notamment le financement de l'entreprise sociale. Dans l'ensemble du pays, les sources gouvernementales vont de 18% des revenus totaux du secteur (à l'exclusion des hôpitaux, des universités et des collèges) au Nouveau-Brunswick à 49% à Terre Neuve et Labrador.

La présence d'un éventail de bailleurs de fonds crée une économie du financement variée et dynamique, et favorise l'innovation dans les pratiques de financement. Les philanthropes traditionnels apprennent des gestionnaires de subventions des gouvernements qui, à leur tour, prennent de bonnes idées de fondations communautaires, et ainsi de suite. Des réseaux d'échange de pratiques se font jour, qui favorisent la meilleure conception et exécution des programmes de financement. Toutefois, dans l'ensemble, l'économie du financement au Canada est très peu diversifiée, en particulier dans les provinces et territoires de petite taille et dans les régions rurales. Il semble également y avoir davantage d'options de financement disponibles aux organismes bénévoles et communautaires « axés sur le marché », comme les organismes d'arts, les groupes environnementalistes et les groupes de développement économique communautaire, qu'aux organismes caritatifs plus traditionnels, comme les organismes bénévoles et communautaires œuvrant dans le domaine de la santé et des services sociaux.

La plupart des répondants reconnaissent qu'il y a eu un passage marqué du don au magasinage et que, à l'exception du Québec, il y a une pénurie de programmes du genre « investissement ». Les bailleurs de fonds sont passés des programmes conçus pour appuyer la mission d'un organisme à ceux liés à des travaux précis. Partant, les financements sont devenus plus courts, les accords de financement sont devenus plus normatifs et moins axés sur la collaboration, et les genres de

dépenses admissibles ont considérablement diminué et excluent désormais nombre de fonctions organisationnelles de base essentielles.

En conséquence, le fonctionnement efficace et souple des organismes bénévoles et communautaires est compromis en raison de l'accent redoublé mis sur le contrôle financier et la gestion des risques. La prépondérance du financement du genre magasinage – c.-à-d. passation de contrats axés sur des projets – a fondamentalement changé les relations entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire en les organisant en fonction du contrôle et de la conformité, au lieu de la collaboration et du partenariat. Il y a maintenant une inadéquation marquée entre l'intention déclarée d'un grand nombre de programmes de financement gouvernementaux et l'incidence sur les organismes bénévoles et communautaires des genres et des outils de financement choisis pour atteindre les objectifs des programmes. En bref, le financement inefficace nuit au fonctionnement efficace des organismes bénévoles et communautaires.

Défis que doivent relever les bailleurs de fonds qui cherchent à obtenir des résultats positifs pour les collectivités

Les bailleurs de fonds conviennent qu'il y a un besoin criant de trouver de meilleurs moyens de financer et de soutenir l'activité bénévole et communautaire, toutefois, ils disposent de peu de renseignements fiables et qui font autorité, desquels puiser pour concevoir de nouvelles approches. L'analyse documentaire et les entrevues avec des dirigeants d'organismes bénévoles et communautaires et des bailleurs de fonds effectuées aux fins du présent rapport ont permis de dégager les grands défis suivants, qu'il faut relever pour améliorer l'environnement du financement.

1) Octroi de fonds pour obtenir une incidence souhaitée

L'harmonisation des instruments de financement et des objectifs de celui-ci pose un grand défi aux bailleurs de fonds. Alors qu'il y a trois genres de financement, il existe également trois principales raisons d'octroyer des fonds : la prestation et/ou le maintien de services et d'activités, l'édification d'organismes et d'institutions, et le changement des systèmes. Les organismes bénévoles et communautaires doivent avoir accès à des programmes de magasinage, de don et d'investissement efficaces. Mais le défi pour les bailleurs de fonds, y compris les gouvernements, consiste à bien définir les objectifs qu'ils veulent atteindre et, ce faisant, au genre d'organisme bénévole et communautaire qu'ils souhaitent financer et au meilleur accord de financement pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, dans la présente ère de gouvernement tiers, un instrument de passation de contrats peut représenter le meilleur moyen d'assurer le contrôle d'un service à offrir par un organisme bénévole et communautaire pour le compte du gouvernement, mais il peut ne pas convenir au renforcement de la capacité de l'organisme ou à la promotion du changement des systèmes.

2) Pratiques administratives

L'évaluation des propositions est une fonction administrative essentielle à la mission des bailleurs de fonds. Les approches vont de systèmes d'invitation ouverte à soumissionner largement discrétionnaires à ceux qui sont réglementés et régis par des précédents

jurisprudentiels. Elles varient également en fonction du degré de participation des organismes bénévoles et communautaires au processus décisionnel. Des efforts ont été déployés pour s'assurer que les processus de demande sont équitables et transparents, cependant, cela ne veut pas dire que le bailleur de fonds et l'organisme bénévole et communautaire doivent avoir des relations distantes ou que les bailleurs de fonds doivent être mis à l'écart des préoccupations de la collectivité. Le défi consiste à effectuer une bonne évaluation, qui est à la fois équitable et engagée, quelle que soit la méthode de financement du programme (c.-à-d. don, magasinage ou investissement).

Le soutien des opérations générales demeure un des défis les plus importants et les plus difficiles pour les organismes bénévoles et communautaires comme pour les bailleurs de fonds. Du point de vue d'un bailleur de fonds, le soutien des opérations générales peut être problématique à plusieurs égards. Les pressions exercées en vue d'être responsable des dépenses étant sans précédent, il est bien plus facile pour les bailleurs de fonds d'effectuer le suivi des fonds de projets que d'évaluer l'incidence du soutien des opérations générales. Il peut être difficile de mettre un terme à des relations de financement établies, en particulier pour les bailleurs de fonds gouvernementaux. En outre, pour ces derniers, le soutien des opérations générales réduit la possibilité de transférer les fonds lorsque les priorités des gouvernements élus changent. Toutefois, l'insuffisance du financement systématique des dépenses d'opérations de base dans les instruments de financement de projets érode sérieusement la capacité financière de nombreux organismes bénévoles et communautaires. Le défi consiste à trouver un équilibre entre la responsabilité et la souplesse des bailleurs de fonds, assorti du recouvrement intégral des coûts tout en maintenant une stabilité acceptable pour les organismes bénévoles et communautaires.

3) Réalisation de bénéfices, excédents des projets et entreprise sociale

Les recettes gagnées sont devenues une source de revenu de plus en plus importante pour certains organismes bénévoles et communautaires, en particulier pour pouvoir mener des activités relatives à leur mission et atténuer l'incidence de l'adoption, par les bailleurs de fonds, de contrats concurrentiels à court terme. Les revenus de placements, les parrainages et les opérations commerciales conjointes avec des organismes bénévoles et communautaires ou des sociétés ouvertes sont quelques-unes des sources de ce revenu. Toutefois, le manque de souplesse des subventions et contributions traditionnelles mine la génération de revenu innovatrice de ce genre par les organismes bénévoles et communautaires; les contrôles exercés sur les programmes par les bailleurs de fonds, comme les interdictions de conserver les excédents ou de compenser les revenus, sont de plus en plus déphasés par rapport aux changements qui s'opèrent dans l'économie du financement. Le défi pour les bailleurs de fonds consiste à mieux comprendre l'incidence de leurs méthodes de financement préférées (c.-à-d. magasinage) sur les organismes bénévoles et communautaires et à modifier leurs pratiques administratives, afin de permettre aux organismes bénévoles et communautaires d'adopter des stratégies de génération de revenus novatrices.

4) Responsabilité et gestion des risques

Les subventions, les contributions et les contrats du gouvernement sont généralement assujettis à des exigences en matière de demande, de présentation de rapports, de tenue de livres et de

vérification, afin de s'assurer que les fonds sont efficacement dépensés, conformément à la loi. Cependant, un projet ou un programme d'un organisme bénévole et communautaire peut avoir de nombreuses sources de revenus, en plus du gouvernement, d'où le grand nombre de maîtres. Les intérêts des bailleurs de fonds et des organismes bénévoles et communautaires convergent rarement et sont souvent renforcés par des perceptions divergentes des objectifs des projets ou des programmes, en particulier parce que les organismes bénévoles et communautaires s'efforcent de combler les attentes différentes des intervenants de la collectivité. Les tentatives des bailleurs de fonds de combler le fossé entre leurs attentes et le rendement des organismes bénévoles et communautaires mènent généralement à des exigences en matière de responsabilisation plus strictes, à l'exercice de pressions plus grandes sur les ressources des organismes bénévoles et communautaires et à la baisse de leur rendement.

Un des défis les plus difficiles pour les bailleurs de fonds consiste à trouver un meilleur équilibre entre la surveillance et la souplesse. L'élimination des risques n'étant pas une option, les bailleurs de fonds doivent indiquer clairement leurs niveaux de tolérance aux risques, élaborer des processus qui permettent de choisir les possibilités de financement qui « cadrent » avec ces niveaux et, ensuite, négocier les contrôles et les conditions les moins interventionnistes requis pour trouver un équilibre entre la surveillance et la souplesse. Il faut établir des relations de confiance entre les bailleurs de fonds et les organismes bénévoles et communautaires, afin de pouvoir résoudre les problèmes en collaboration et ajuster les accords de financement, au besoin, au cours de leur cycle de vie.

5) Évaluation de l'incidence

On demande de plus en plus aux bailleurs de fonds, et en particulier aux gouvernements, de démontrer l'utilité ou l'incidence de leurs investissements dans les collectivités. Les organismes bénévoles et communautaires ont fait part de leur grande frustration à l'égard de l'ampleur de l'examen minutieux des bailleurs de fonds et du stress que causent les exigences multiples en matière de présentation de rapports et de responsabilisation imposées à chaque programme ou projet financé. Du temps et des ressources sont détournés des activités axées sur la mission pour être consacrés à des activités comptables reliées aux intrants et extrants des projets, qui n'apportent pas grand-chose aux organismes bénévoles et communautaires ou aux collectivités auxquelles elles offrent des services. Ces systèmes sont de plus en plus prohibitifs également pour les bailleurs de fonds. Le défi pour ces derniers consiste à élaborer des systèmes d'évaluation conjointe qui se concentrent sur les résultats à longs termes, qui satisfont les besoins de tous les intervenants, tout en élaborant des méthodes de gestion des risques et d'évaluation de l'incidence efficaces, moins lourdes et moins coûteuses.

6) Pratique conjointe

La capacité accrue d'offrir un apprentissage partagé et d'adopter une nouvelle façon d'envisager les choses pose un défi particulier à toutes les parties ayant des relations de financement. Comparativement peu de bailleurs de fonds font participer les organismes bénévoles et communautaires ou les représentants de leur secteur à la planification, à la prise de décisions ou aux autres possibilités d'apprentissage en collaboration. Les systèmes de financement actuels ont été conçus afin de séparer les rôles de participation, d'une part, et d'évaluation et de prise de

décisions, d'autre part, afin d'éviter d'être partial lors de l'octroi des fonds et d'assurer la rigueur de l'évaluation. Cependant, une telle démarche contrecarre la collaboration nécessaire pour accroître la souplesse et l'incidence, réduire le gaspillage et promouvoir l'apprentissage et le développement des connaissances. Le défi consiste à élaborer des stratégies visant à protéger l'intégrité des systèmes de financement, tout en formant des partenariats utiles et respectueux avec les organismes bénévoles et communautaires et les organismes de l'ensemble du secteur, afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les collectivités.

7) Défis au sein du gouvernement du Canada qui affectent les pratiques de financement

Des groupes de réflexion et des entrevues en profondeur organisés avec des fonctionnaires du gouvernement du Canada aux fins du présent rapport laissent supposer que cinq défis ou obstacles limitent actuellement l'efficacité des investissements fédéraux dans les organismes bénévoles et communautaires et les collectivités qu'ils desservent.

- **L'accent exagéré mis sur la gestion des risques financiers**, importe plus, d'après les ministères, que leur capacité de gérer efficacement leurs relations avec les bénéficiaires. Les fonctions comme l'évaluation des demandes, le contrôle et le soutien des organismes bénévoles et communautaires, afin qu'ils obtiennent des résultats, l'évaluation et la gestion des risques non financiers, et la contribution à l'apprentissage des ministères grâce aux investissements communautaires, sont maintenant subordonnées aux activités de gestion des risques financiers. Au gouvernement du Canada, l'aversion pour les risques est devenue aiguë et a pour effet d'« abêtir » les genres de projets envisagés et de décourager la collaboration horizontale entre divers ministères, afin de financer conjointement des initiatives communautaires. Le gouvernement traite les organismes bénévoles et communautaires d'une manière qui indique un manque de confiance dans leur loyauté et leurs compétences – ce qui est contraire au point de vue du public canadien sur le secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement du Canada n'a actuellement aucune réponse à la question suivante : « À quel point plus de gestion des risques financiers devient trop? ». Les ministères signalent que, entre autres, l'accent actuellement mis sur les risques financiers amoindrit la satisfaction à l'égard de l'emploi et érode les ensembles de compétences des agents de programme à mettre en valeur la capacité des collectivités.
- **Les obstacles structurels**, comme le cloisonnement des ministères, le manque de capacité technologique et de capacité de gestion de l'information d'entreprise, l'incapacité du gouvernement du Canada d'envisager l'ensemble de ses activités de financement, afin de mieux comprendre ses relations avec le secteur bénévole et communautaire, et le manque de souplesse des instruments de financement, minent considérablement la collaboration interministérielle en vue d'un investissement mieux coordonné et plus efficace dans les collectivités, ainsi que la cohérence des pratiques de financement fédérales du point de vue des organismes bénévoles et communautaires et des collectivités. Ces obstacles limitent les réformes nécessaires, comme l'introduction d'un système commun de gestion des subventions et un « portail » unique grâce auquel les organismes bénévoles et communautaires pourraient avoir accès aux programmes de financement fédéraux. Ils amoindrissent la capacité des ministères de partager des

renseignements et celle du gouvernement du Canada de concentrer les données, afin d'avoir une vue d'ensemble de ses investissements dans les collectivités. De l'avis des ministères, le choix d'instruments de financement disponibles dans la Politique sur les paiements de transfert limite leur capacité de concevoir efficacement le bon programme de financement adapté aux circonstances des collectivités.

- **L'approche hiérarchique par rapport à l'approche de collaboration**, qui est au cœur d'une divergence marquée entre les points de vue sur le secteur bénévole et communautaire, évidente dans tout le gouvernement du Canada et, dans certains cas, au sein d'un même programme de financement, ce qui exacerbe les connaissances et la compréhension inégales du secteur bénévole et communautaire parmi les ministères et le personnel des programmes. Les façons distinctes d'envisager les relations du gouvernement avec le secteur – qui relèvent davantage du commandement et du contrôle que de la collaboration et du partenariat – influencent le style de relations adopté et la perception de ce qui constitue une pratique de développement communautaire appropriée. Certains ministères ont réussi à gérer cette dualité et à élaborer une approche cohérente concernant les relations avec les organismes qu'ils financent. Dans d'autres ministères, l'échec est devenu une histoire publique et très importante. De toute évidence, les organismes centraux doivent faire preuve de leadership pour ce qui est du genre de relations, comme l'a demandé la vérificatrice générale du Canada. Dans le cas contraire, les croyances, les connaissances et les valeurs personnelles vont à l'encontre de la bonne politique.
- **La conception des programmes de financement**, qui, souvent, manque d'attention et de rigueur intellectuelle, constitue une réponse de fortune à la perception par les ministères de ce dont le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a besoin. Un certain nombre de programmes de financement ont été conçus sans la participation des intervenants communautaires ou des agents de programme, ou sans la consultation d'autres ministères, ce qui a mené à l'inefficacité et au chevauchement éventuel. La conception de programmes de financement efficaces représente un nouveau défi pour les bailleurs de fonds dans le cadre d'une économie de financement. Cela représente un champ d'activité particulièrement important pour le développement de la connaissance et de la formation au gouvernement.
- **La mise en valeur de questions horizontales inclue** le fossé existant entre le personnel régional et l'administration centrale, fossé qui est manifeste dans l'insuffisance de la délégation de pouvoirs au personnel de première ligne, entrave les bons investissements et l'attention portée aux connaissances de la collectivité, de même que la capacité de donner suite aux possibilités de programmes horizontaux. Ce qu'il est convenu d'appeler le mouvement « porte tournante » des agents nuit également à l'établissement de relations solides avec les organismes bénévoles et communautaires et le secteur en raison de la perte de l'expérience et de la mémoire de l'organisation. Ces deux questions entravent la capacité du gouvernement d'établir des relations avec des organisations du secteur qui serviraient de véhicules d'investissements de tierce partie et favoriseraient le développement d'un savoir portant sur les programmes de financement qui fonctionnent bien dans les collectivités. Ces questions sont également reliées au besoin d'un leadership

de la part des agences centrales relativement à la conception et la mise en œuvre des programmes de financement non pas sur le « combien » mais davantage sur le « comment » les fonds sont distribués aux communautés pour répondre aux impératifs dictés par le gouvernement.

Nouvelles orientations éventuelles

Il y a de nombreux exemples d'innovation dans les pratiques de financement au Canada et sur la scène internationale, qui suggèrent des moyens nouveaux et mutuellement avantageux pour les bailleurs de fonds et les organismes bénévoles et communautaires de relever les défis du paysage du financement. En voici quelques-uns :

- Les investissements visant à mettre en valeur la capacité des organismes individuels et l'ensemble du secteur;
- La philanthropie très engagée, qui réunit le bailleur de fonds donateur et l'organisme bénévole et communautaire dans des partenariats plus solides, qui durent plus longtemps;
- L'élargissement des ressources fournies par les bailleurs de fonds, afin d'inclure, par exemple, l'aide en nature, les compétences et la formation;
- L'élaboration de stratégies par les bailleurs de fonds, afin de combler les lacunes du financement de base (c.-à-d. financement des frais de fonctionnement généraux) et en vue d'un financement qui inclut le recouvrement total des coûts;
- L'adoption de pratiques administratives plus « consultatives » par les bailleurs de fonds, notamment pour concevoir de meilleurs processus de demande, de révision, de gestion des risques et de vérification; Une plus grande collaboration entre les bailleurs de fonds grâce à des réseaux et à des tables rondes, et collaboration accrue entre les bailleurs de fonds et le secteur; et
- L'élaboration de nouvelles stratégies pour l'imputabilité et l'évaluation, qui permettent l'apprentissage continu, de sorte que les programmes évoluent à mesure que les situations et les circonstances des collectivités changent.

Conclusions

Aucun autre bailleur de fonds que le gouvernement du Canada n'a un rôle de leadership aussi crucial à jouer pour édifier un environnement financier fort et plus habilitant, afin d'aider le secteur bénévole et communautaire au Canada. Il est le seul à avoir une responsabilité égale envers les collectivités les plus grandes et les plus dynamiques, ainsi que celles qui sont les plus isolées et les moins bien desservies. Aucun autre bailleur de fonds ne peut entretenir des rapports avec l'ensemble du secteur bénévole et communautaire au Canada et avec tous les problèmes de ses sous-secteurs, allant des arts et de la culture, à la santé, aux sports et aux loisirs, à l'environnement, et au développement social et communautaire. Le rôle de plus en plus important que le secteur joue dans le « gouvernement tiers » ne concerne pas seulement la prestation de services éventuellement plus efficace et plus efficiente pour le compte des gouvernements, mais il a des conséquences importantes pour l'édification d'un tissu social reposant sur la confiance et la collaboration, la promotion de l'engagement des citoyens et la réalisation d'un développement communautaire durable.

Il est urgent de « rééquilibrer » et d'améliorer les pratiques de financement, afin d'éviter le scénario de « tempête du siècle ». Dans le présent rapport, nous tirons des conclusions sur la façon dont les bailleurs de fonds peuvent se lancer dans la réforme des pratiques de financement dans l'économie du financement du Canada et nous faisons des suggestions pour que le gouvernement du Canada, en particulier, améliore ses compétences en don, en magasinage et en investissement :

- **La nécessité du leadership :** Les pratiques de financement et les relations entre les gouvernements et le secteur bénévole et communautaire sont en transition dans le monde entier. Le Canada est un chef de file des pays industrialisés, et l'assainissement de ses affaires en instituant des pratiques de financement plus souples et plus efficaces serait une étape importante vers la création d'investissements communautaires performants en partenariat avec le secteur bénévole et communautaire.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada devrait mettre en place un mécanisme et un processus de collaboration institutionnels permanents pour réformer ses propres programmes et pratiques de financement. Ces travaux seraient le fer de lance de la production et de la diffusion de connaissances en conception de programmes de financement et en pratiques de financement parmi tous les bailleurs de fonds canadiens.

- **Le lieu est important :** L'environnement de financement des organismes bénévoles et communautaires varie d'une région à l'autre au Canada. La présence ou l'absence de bailleurs de fonds autres que les gouvernements influent considérablement sur le genre de financement et sa distribution au secteur bénévole et communautaire. Les gouvernements bailleurs de fonds deviennent l'élément compensateur en assumant un rôle important et différent dans chaque région, ainsi qu'un rôle différent de celui des autres bailleurs de fonds.

Par conséquent :

Afin d'optimiser les ressources pour les Canadiens, le gouvernement du Canada doit adapter son approche et les outils de financement dont il dispose, afin de tenir compte des réalités pan canadienne, des localités et du secteur. Cela signifie déléguer la prise de décisions à des niveaux plus proche des connaissances, c'est-à-dire dans la collectivité ainsi que de développer la capacité de travailler avec les organismes bénévoles et communautaires au sein même de leur collectivité, puisant ainsi à leur connaissance et leur expérience, à l'élaboration et la mise en œuvre des investissements de la collectivité.

- **Faciliter les partenariats :** Le secteur bénévole et communautaire travaille de plus en plus dans le cadre de partenariats de collaboration, afin d'atteindre ses objectifs. La collaboration est une des principales forces et une stratégie de survie des organismes du secteur.

Par conséquent :

Les bailleurs de fonds comme le gouvernement du Canada doivent élaborer de nouveaux programmes de financement plus souples pour permettre aux pratiques et aux investissements horizontaux d'appuyer efficacement les investissements axés sur les

lieux. Dans une perspective plus large, le gouvernement du Canada doit adopter une approche plus flexible dans ses relations avec les collectivités.

- **Élargir l'éventail des outils disponibles :** Les pratiques de financement efficaces nécessitent une gamme complète d'instruments financiers, y compris des outils adaptés au don, au magasinage et à l'investissement dans les activités bénévoles et communautaires. Le financement réussi résulte de l'utilisation du bon outil à bon escient.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada doit élaborer de nouveaux outils de financement destinés aux activités bénévoles et communautaires, incluant le développement de la capacité des organismes comme tel et du secteur dans son ensemble.

- **Réduire le coût des transactions pour les deux parties :** Les frais d'administration élevés – présentation des demandes et présentation de rapports pour le secteur, et évaluation, gestion des risques et contrôle pour les bailleurs de fonds – réduisent les ressources disponibles à l'investissement dans les collectivités en augmentant le coût des opérations de financement.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada devrait examiner les ratios coût interne-investissement en vue de rationaliser ses pratiques, en particulier celles qui se rapportent à la gestion des risques financiers, et de renforcer sa capacité en matière de programmes, afin d'offrir du financement de manière plus rentable.

- **Reconnaître la totalité des coûts de prestation des projets et des programmes :** Le sous-financement du coût des opérations dans les ententes actuelles affecte sérieusement les organismes bénévoles et communautaires ainsi que leurs efforts à l'endroit des collectivités.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada devrait reconnaître et financer entièrement les frais d'administration des organismes qu'il finance, les programmes financés et les coûts transactionnels liés aux accords de financement.

- **Tisser des relations avec d'autres bailleurs de fonds :** Comme plusieurs bailleurs de fonds fonctionnent dans chaque collectivité et région, la communication entre eux favorise des approches de collaboration plus efficaces. Les regroupements régionaux de bailleurs de fonds qui voient le jour dans tout le Canada, par exemple, cadrent avec le souhait des gouvernements de tendre vers une plus grande horizontalité, ce qui laisse supposer l'existence d'une possibilité importante.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada, en tant que bailleur de fonds important (et, dans certains secteurs, prédominant) dans tout le Canada, doit accroître sa capacité de participer à la réflexion et à l'élaboration de programmes décentralisés en participant à des forums de collaboration, tout en ayant suffisamment de discrétion pour saisir les occasions qui se

présentent. Cela permettra de comprendre l'incidence des pratiques de financement sur les collectivités et créera des possibilités de partenariats pour l'investissement.

- **Développement des connaissances en pratiques de financement :** La conception des programmes de financement et, de manière plus générale, les pratiques de financement, sont un domaine d'études émergeant. Le programme de réforme du financement doit absolument élargir les connaissances des pratiques de financement efficace et de leur incidence.

Par conséquent :

En tant que principal bailleur de fonds du pays, le gouvernement du Canada devrait financer la recherche et la formation dans le domaine de la conception des pratiques et des programmes de financement. En outre, il doit édifier son propre fonds de connaissances, afin de suivre et d'analyser plus exactement ses activités et ses pratiques de financement dans l'ensemble du gouvernement, pour être en mesure de présenter de meilleurs rapports aux Canadiens sur la portée et l'ampleur de ses activités, et de permettre d'analyser régulièrement les lacunes.

- **Développer et entretenir des relations avec le secteur bénévole et communautaire :** Les bonnes pratiques de financement reposent sur les bonnes relations et la capacité des bailleurs de fonds de développer et d'entretenir des relations au fil des ans. De plus, les relations de financement sont un mécanisme que l'on néglige souvent dans le cadre de la gestion des risques.

Par conséquent :

Le gouvernement du Canada doit continuer de renforcer ses relations avec le secteur bénévole et communautaire, tant dans tout le Canada qu'au niveau des collectivités. Pour accroître l'incidence de son financement, le gouvernement du Canada doit adopter des pratiques de financement davantage axées sur la collaboration entre les ministères et les autres bailleurs de fonds. En outre, tous les bailleurs de fonds doivent offrir continuellement des possibilités aux intervenants de se regrouper, afin de réunir l'ensemble de leurs connaissances uniques en vue de l'apprentissage, de la détermination des défis, de la résolution de problèmes et de la prise de mesures. Ce cycle de rétroaction continu fournit les renseignements nécessaires à l'adaptation des programmes et des pratiques de financement, afin de satisfaire les besoins et les circonstances en évolution des collectivités. Enfin, les relations avec les bénéficiaires doivent cadrer avec le genre de financement offert.