

IMAGINE
CANADA



ÉLISABETH-BRUYÈRE
SCHOOL OF SOCIAL INNOVATION
SAINT-PAUL UNIVERSITY

Le coût caché du financement

l'effet des politiques et pratiques
fédérales sur les OBNL et leurs
communautés

MAI 2026

Imagine Canada est un organisme de bienfaisance national dont la cause est le bien commun au Canada. Notre travail sert à renforcer les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif et les entreprises sociales qui façonnent, enrichissent et définissent notre pays et les communautés bénéficiant de leur soutien partout dans le monde.

2 St Clair Ave E. Suite 300
Toronto, ON M4T 2T5

imaginecanada.ca
media@imaginecanada.ca
416.597.2293

L'École d'innovation sociale Élisabeth Bruyère de l'Université Saint-Paul

L'École d'innovation sociale Élisabeth Bruyère à l'Université Saint-Paul est la première école d'innovation sociale au Canada. Ses programmes académiques allient la réflexion critique, l'action sociale et la gestion démocratique. Elle offre une formation théorique solide augmentée par une approche pratique de l'enseignement qui rallie autant les étudiants et étudiantes qui sont à leurs premières études universitaires que les professionnels et professionnelles à la recherche de nouvelles compétences.



ÉLISABETH-BRUYÈRE
SCHOOL OF SOCIAL INNOVATION
SAINT-PAUL UNIVERSITY

223 rue Main
Ottawa, ON K1S 1C4

innovation@ustpaul.ca
1.800.637.6859

Équipe de recherche et de rédaction

Muna Osman est chercheuse postdoctorale à l'École d'innovation sociale à l'Université Saint-Paul.

Krys Maki, Ph. D. est professeur adjoint à l'École d'innovation sociale à l'Université Saint-Paul.

Emily Jensen est gestionnaire du plaidoyer stratégique à Imagine Canada.

Pour citer ce rapport

Osman, M., Maki, K. et Jensen, E. (2026), *Le coût caché du financement : l'effet des politiques et des pratiques fédérales sur les OBNL et leurs communautés*, Imagine Canada. <https://imaginecanada.ca/fr/recherche/cout-cache-du-financement>. ISBN: 978-1-55401-469-9

The report is also available in English: [The Hidden Cost of Funding: How Federal Policies and Practices Impact Nonprofits and Their Communities](#) ISBN: 978-1-55401-470-5

Remerciements



Ce projet de recherche a reçu le soutien de Mitacs par l'intermédiaire du programme Accélération.

Imagine Canada remercie également les organisations suivantes pour leur généreux appui à ce projet : Tru Cooperative Bank, le Vital Toronto Fund de la Toronto Foundation, la Fondation Chamandy, Hooper Law et un donateur anonyme.

Traduction : Cornelia Schrecker

Conception : Universe Design Studio

Table des matières

Résumé	<u>1</u>
Introduction	<u>6</u>
Méthodologie	<u>17</u>
Résultats	<u>24</u>
Discussion	<u>61</u>
Recommandations	<u>67</u>
Conclusion	<u>69</u>
Annexe A : Guide d'entrevue	<u>70</u>
Annexe B : Sondage	<u>72</u>
Annexe C : Guide pour les groupes de discussion	<u>74</u>
Bibliographie	<u>76</u>

Résumé

Les organismes à but non lucratif (OBNL) font partie intégrante de la vie sociale et politique des Canadiens et Canadiennes. Pourtant, ils peinent à se financer à la hauteur de leur rôle. Cette étude utilise une méthode participative mixte pour analyser l'effet des politiques et pratiques de financement fédérales sur (i) les OBNL financés, (ii) les communautés desservies par ces organismes et (iii) la capacité du gouvernement fédéral à réaliser les objectifs de ses programmes de financement.

L'étude s'intéresse à la perspective d'OBNL ayant reçu du financement de cinq ministères fédéraux : Emploi et Développement social Canada (EDSC); Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC); Services aux Autochtones Canada (SAC); Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); et Patrimoine canadien (PCH). Le choix de ces ministères a favorisé la comparabilité des résultats de recherche et la diversité des organismes et communautés représentés. Ces ministères fédéraux sont reconnus comme grands subventionnaires d'OBNL travaillant auprès de diverses communautés. Leur perspective pourrait faire l'objet de futures études afin de dresser un portrait plus complet de cette relation de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL.

Les données colligées proviennent de 16 entrevues avec des OBNL et d'un bref sondage avec 8 de ces organismes. De plus, nous avons organisé des groupes de discussion et des entrevues avec des membres de communautés associées à 4 des OBNL susmentionnés, ainsi que des entrevues avec des spécialistes. Au total, 39 personnes de plusieurs régions du pays ont participé au projet.

Principaux constats

Une analyse poussée des politiques fédérales met en lumière les causes profondes des difficultés liées au financement

Notre examen des politiques révèle comment le gouvernement fédéral présente et gouverne ses activités de financement des OBNL. Ainsi, dans ses politiques, le gouvernement conçoit les organismes surtout selon un angle d'aide et de besoins financiers. Son orientation néolibérale est intégrée au langage des politiques et à leur conception administrative. Cette réalité explique en partie les relations tendues en matière de financement et contribue à un manque d'autonomie chez les OBNL.

Nous avons analysé comment les textes législatifs fondamentaux en matière de gestion financière se répercutent jusque dans les politiques sur les subventions et les contributions et, ultimement, justifient des pratiques problématiques. Celles-ci comprennent des exigences de déclaration d'information fréquentes, sans égard pour les capacités des organismes. Certains éléments du cadre de politiques nuisent à l'efficacité du secteur et, par conséquent, à la capacité du gouvernement à réaliser ses propres objectifs par la voie de ses programmes de financement.

Les relations avec les bailleurs de fonds sont globalement qualifiées de positives, mais leur maintien requiert des efforts considérables de la part des OBNL

Les OBNL se disent reconnaissants du soutien fédéral reçu, et 75 % des organismes interviewés affirment avoir des relations positives avec les ministères fédéraux. L'autre 25 % décrit leurs relations comme négatives ou tendues, en raison d'une faible réactivité et d'attentes floues.

Notre analyse montre que des relations positives sont le résultat d'une conjoncture de facteurs individuels, organisationnels et systémiques, et requièrent souvent des efforts constants de la part des organismes financés. Du côté du gouvernement, les connaissances et la réactivité des agents et agentes de programmes jouent un rôle central. Du côté des OBNL, les facteurs individuels et organisationnels incluent les efforts continus déployés par l'organisme, son capital social et le volume d'ententes de financement actives. Parmi les facteurs systémiques, on compte la réactivité des cadres dans les ministères, les changements concernant les effectifs de la fonction publique, ainsi que l'évolution de l'opinion publique.

Les OBNL rapportent des pratiques de financement qui favorisent ou compromettent l'impact communautaire

Les pratiques des bailleurs de fonds déterminent en grande partie si les OBNL et leurs communautés obtiennent des résultats significatifs et durables. Les organismes ont décrit des pratiques de financement qui favorisent ou compromettent l'impact dans leurs communautés.

Les éléments favorables relèvent à la fois de considérations structurelles et de pratiques quotidiennes, et comprennent :

- Du financement flexible et pluriannuel;
- Des relations fondées sur la confiance;
- Moins d'exigences de déclaration d'information;
- De l'ouverture devant des circonstances changeantes et des priorités définies par la communauté.

Lorsque les bailleurs de fonds sont prêts à investir dans un partenariat à long terme avec les organismes financés, offrent du soutien pour gérer les exigences de conformité, font preuve de flexibilité et diminuent le fardeau administratif, les OBNL peuvent se concentrer davantage sur le travail au cœur de leur mission.

Les pratiques de financement qualifiées d'obstacles par les OBNL gênent leur fonctionnement au quotidien et mettent en péril les résultats à long terme du financement fédéral. Parmi ces pratiques, les organismes ont nommé :

- Du financement de courte durée ou très restrictif;
- Des changements de priorités accompagnés de demandes urgentes et imprévues;
- Le manque de transparence ou de réactivité;
- Un soutien limité pour composer avec les attentes du bailleur de fonds.

Ces pratiques sont susceptibles de mettre à épreuve les capacités du personnel, de créer de l'instabilité et de faire passer la conformité devant l'impact communautaire dans l'attention des équipes. Les organismes font un important travail relationnel pour maintenir des interactions positives avec leurs bailleurs de fonds au fil du temps, indiquant le coût caché associé à la gestion de ces partenariats essentiels.

En fin de compte, l'effet concret des pratiques de financement fédérales sur chaque OBNL varie en fonction de nombreux facteurs, dont les ressources organisationnelles, l'expérience de la direction et les besoins particuliers de la communauté. En conséquence, une pratique bien reçue par un organisme peut donner du fil à retordre à un autre. D'où l'importance de développer des relations et des pratiques de financement adaptées au contexte et centrées sur l'organisme subventionné.

Quantifier les effets des exigences de financement sur le temps et les ressources des organismes permet de concrétiser le compromis entre efforts de conformité et service à la communauté

Dans le but de préciser les constats d'entrevues, nous avons distribué un sondage de suivi demandant aux OBNL de quantifier l'effet des exigences de financement fédérales en matière de temps et de ressources. Les organismes ont dit :

- Passer en moyenne entre 10 et 40 heures sur une demande de financement;
- Avoir consacré entre 10 et 40 heures aux exigences fédérales de déclaration d'information au cours du mois précédent;
- Passer en moyenne entre 2 et 10 heures sur les vérifications financières.

Dans un contexte de capacités humaines restreintes, les OBNL sont constamment en train de chercher l'équilibre entre les exigences de financement, d'un côté, et leurs activités de fonctionnement et la prestation de programmes, de l'autre côté. Ils ont décrit le fardeau cumulatif des approbations routinières, des permissions et de la documentation administrative. Les exigences de déclaration d'information sont particulièrement prenantes pour les organismes de petite taille ou dans les régions rurales. Cette pression supplémentaire leur rend plus difficile la tâche de servir leurs communautés.

Les OBNL adoptent différentes stratégies pour faire face à cette demande. Certains tentent d'accroître leur efficacité à l'interne. D'autres décident de réduire leurs programmes. Toutefois, ces efforts d'adaptation s'accompagnent souvent de conséquences négatives, notamment des capacités réduites pour servir la communauté. Selon les organismes, la simplification des exigences de déclaration d'information permettrait d'améliorer la rétention du personnel, de réduire l'épuisement et de bonifier la prestation de programmes. Une plus





grande souplesse permettrait aussi au personnel de dédier plus de capacités au travail de plaidoyer et à l'innovation.

Les communautés insistent sur les effets graves des difficultés liées au financement pour notre société

Des activités sous la participation des communautés, notamment des groupes de discussion et des entrevues, ont complété les entrevues et le sondage auprès des OBNL afin de tenir compte de la perspective des communautés sur les effets des pratiques de financement. Les membres des communautés :

- Soulignent l'urgence des besoins de base, en reconnaissant que beaucoup de programmes financés par le gouvernement fédéral protègent les droits de la personne, mais souffrent de sous-financement;
- Se disent préoccupés par l'épuisement du personnel en lien avec l'instabilité du financement et incertains quant à l'avenir des programmes et services;
- Mettent en lumière les interruptions de services aux conséquences particulièrement sérieuses pour les groupes marginalisés;

- Insistent sur l'importance d'un financement stable et de longue durée pour favoriser la guérison et le bien-être dans les communautés privées d'équité.

Recommandations

Les résultats de notre démarche ont permis de déterminer 11 façons concrètes de créer un système de financement plus juste et plus durable. Ces recommandations touchent à la réforme des politiques, aux pratiques et aux relations de financement.

Réformes des politiques

- Revoir le langage propre aux politiques en vue d'y intégrer une reconnaissance explicite des OBNL comme partenaires stratégiques.
- Mettre en pratique l'ensemble des recommandations du rapport du groupe d'experts indépendant pour les programmes de subventions et de contributions, présenté en 2006, et celui du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, présenté en 2019.
- Mettre en place un mécanisme permettant au secteur des OBNL de s'exprimer sur les politiques, directives et lignes directrices en matière de financement.

- Développer des ressources et guides en langage clair pour le personnel de programmes afin de favoriser la compréhension des politiques de financement.
- Établir des canaux de communication permanents entre le secteur des OBNL et les ministères, axés sur le financement fédéral.

Pratiques de financement

- Mettre en place et faire respecter des normes de services bonifiées pour le travail du personnel de programmes fédéraux.
- Créer des mécanismes de rétroaction accessibles et anonymes pour les bénéficiaires de financement actuels et antérieurs.
- Déterminer et faire connaître les bonnes pratiques grâce à la collaboration entre les ministères fédéraux, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Relations de financement

- Développer des programmes obligatoires de formation et d'apprentissage continu pour le personnel ministériel.
- Introduire des normes quant aux connaissances du personnel de programmes sur les réalités, le contexte et les contraintes du secteur des OBNL.
- Mettre en place des processus de transfert structurés et des systèmes de documentation pour le personnel de programmes nouvellement arrivé en poste.



Introduction

Au Canada, la pertinence et la nécessité des organismes à but non lucratif (OBNL) ne cessent d'augmenter. Malgré cette tendance, l'accès à un financement soutenu demeure un défi. Parallèlement, les besoins sociaux et en santé mentale dans la population canadienne se multiplient dû, entre autres, aux facteurs de stress économique que sont devenus le logement, l'alimentation et l'insécurité financière. En 2023, deux personnes sur cinq au pays affirmaient avoir une santé mentale fragilisée par la pression économique. Un ménage sur trois éprouvait des difficultés à couvrir les dépenses de base pour se loger, se nourrir, se vêtir et se déplacer, entre autres. Tous ces aspects sont étroitement liés à la santé mentale (Institut canadien d'information sur la santé - ICIS, 2024; Statistique Canada, 2023a; Statistique Canada, 2023b). Selon une récente enquête réalisée dans dix pays à revenu élevé, les Canadiens et Canadiennes sont plus susceptibles que les individus d'autres pays à revenu élevé d'affirmer ne pas avoir accès aux soins requis en santé mentale (ICIS, 2024). Pourtant, la demande d'aide sur les plans social et économique se fait de plus en plus urgente. Selon l'avis de plusieurs, un filet social solide, qui compte parmi les responsabilités fondamentales du gouvernement fédéral, est indispensable pour répondre à cette demande (Hicks, 2025).

La capacité des OBNL à réagir aux besoins grandissants de la population canadienne est largement tributaire de leur accès à des ressources financières stables et suffisantes. Les différentes sources de financement des organismes influencent

non seulement leur résilience et leur pérennité. Elles agissent aussi sur leur capacité à attirer et à retenir les membres de leur personnel, à fournir des programmes et à évaluer leur efficacité, ainsi qu'à investir dans de nouvelles initiatives et l'innovation.

Notre projet de recherche s'intéresse à la relation de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL au Canada. Nous analysons cette relation sous l'angle d'un système complexe et dynamique plutôt que de la considérer dans une perspective transactionnelle ou de mesures politiques. Du côté du gouvernement, de nombreux acteurs à différents niveaux influencent cette relation selon leur rôle respectif, leur motivation et leur interprétation des politiques en jeu. Leurs interactions se déploient dans un contexte déterminé par des paramètres juridiques, règles administratives et conditions sociopolitiques qui orientent la prise de décisions à l'intérieur de la bureaucratie fédérale et, indirectement, l'expérience des OBNL. Par conséquent, pour bien cerner cette relation, il faut analyser les structures et champs d'action, ainsi que l'effet cumulatif des politiques, pratiques et contextes.

Notre étude se concentre sur l'expérience des OBNL relative au financement fédéral et sur la perspective des organismes sur leurs relations avec les ministères fédéraux. Nonobstant la présence de plusieurs acteurs dans chaque relation, celles entre bailleurs de fonds et bénéficiaires de financement sont marquées par un déséquilibre des pouvoirs et de ressources. La perspective des subventionnaires fédéraux n'est pas retenue ici, mais pourrait faire

l'objet de futures études afin de dresser un portrait plus complet de cette relation.

Notre projet actuel vise à déconstruire les systèmes de financement fédéraux afin de mieux comprendre les mécanismes sous-jacents déterminants pour la relation entre le gouvernement et le secteur des OBNL. Dans un deuxième temps, il cherche à établir l'effet de ces mécanismes sur l'expérience des communautés. La complexité considérable de ces relations a ceci d'avantageux qu'elle offre plusieurs points d'entrée pour comprendre et transformer. En ce sens, notre travail ne cherche pas à isoler un seul mécanisme ou levier qui expliquerait les résultats obtenus, mais à considérer ces relations comme une constellation de facteurs interreliés. L'étude des interactions de ces facteurs nous permettra de commencer à déterminer des possibilités d'intervention dans l'ensemble de l'écosystème de financement.

La déconstruction de ces rapports de force devait permettre de réaliser l'objectif global du projet, soit de renforcer la capacité des OBNL à soutenir leurs communautés moyennant des pratiques de financement fédérales améliorées. La méthode de recherche-action participative a été retenue afin d'analyser l'effet des politiques et pratiques de financement fédérales sur (i) les OBNL financés, (ii) les communautés desservies par ces organismes et (iii) la capacité du gouvernement fédéral à réaliser les objectifs de ses programmes de financement. Notre étude porte sur les OBNL qui ont reçu du financement de cinq ministères fédéraux reconnus comme grands subventionnaires d'OBNL travaillant auprès de diverses communautés. Ces ministères sont : Emploi et Développement social Canada (EDSC); Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC); Services aux Autochtones Canada (SAC); Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); et Patrimoine canadien (PCH). Le choix de ces

ministères a favorisé la comparabilité des résultats de recherche et la diversité des organismes et communautés représentés.

Évolution historique du financement fédéral

Les OBNL entretiennent un lien direct avec la vie sociale et politique des Canadiens et Canadiennes. D'une part, ils sont continuellement en contact avec leurs communautés et les besoins de celles-ci. D'autre part, avec leurs activités de plaidoyer et de politiques, ils influencent la façon dont les gouvernements comprennent ces besoins et y répondent (Richmond et Shields, 2024).

Au cours des dernières décennies, la relation entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL n'a pas échappé aux soubresauts de l'économie sociopolitique (Joy et Shields, 2020). Elle est passée par de multiples phases dont chacune a donné lieu à des modèles, politiques et pratiques de financement fédéraux différents. La première moitié du XX^e siècle jusqu'au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale a été marquée par des principes libéraux classiques, notamment une intervention gouvernementale minimale. On prônait alors la responsabilité individuelle et l'intervention d'acteurs privés pour répondre aux besoins sociaux et économiques de la population (Evans, Richmond et Shields, 2005; Evans et Shields, 2000). À ce moment, le secteur des OBNL était principalement composé d'organismes de bienfaisance religieux ou privés ainsi que d'associations de la société civile, appuyés dans une certaine mesure par les gouvernements locaux.

Les décennies suivant la Deuxième Guerre mondiale ont vu une croissance exponentielle de la variété et de l'envergure des institutions publiques chargées de répondre aux besoins communautaires et sociaux de la population. On pense notamment aux hôpitaux, aux groupes religieux, aux organismes de

bienfaisance et aux établissements d'enseignement (Evans et Shield, 2000). Une nouvelle forme du libéralisme prônait dès lors l'intervention gouvernementale dans le but de fournir des services sociaux et un filet social pour le bien-être de tous les membres de la population. Ainsi s'est développé l'état de providence dans lequel des organismes offraient des services pour corriger des iniquités et venir en aide aux communautés marginalisées. La relation entre le gouvernement fédéral et les organismes de bienfaisance et OBNL épousait alors un modèle de partenariat. Malgré la multiplication des institutions publiques et des organismes de bienfaisance à cette époque, leur nombre était bien inférieur à ce que nous connaissons aujourd'hui.

Durant les années 1980 s'est effectué un virage vers le modèle néolibéral caractérisé par une réduction de la taille de l'État. Le gouvernement y est parvenu en déléguant certaines responsabilités pour les droits sociaux et économiques des citoyens et citoyennes à des acteurs de la société civile. Cette restructuration sous le signe du néolibéralisme s'accompagnait de l'adoption du nouveau cadre de gestion publique. Selon ce dernier, le secteur des OBNL devenait un mécanisme de choix pour la prestation de services publics sur la base d'une relation contractuelle avec le gouvernement. De cette restructuration résultait également une nouvelle importance accordée à la rigueur fiscale, à la gestion, à l'évaluation du rendement et à la compétition dans le secteur public (Evans, Richmond et Shields, 2005). En pratique, l'autonomie et la compétition devenaient des aspects prioritaires dans les politiques et la rhétorique politique (Evans et al., 2005). Selon un aspect controversé de cette logique, le secteur des OBNL viendrait remplacer le gouvernement pour remplir bon nombre des fonctions associées au bien-être collectif, sans pour autant pouvoir compter sur les capacités, les ressources et la stabilité requises.



Nombreuses sont les valeurs néolibérales qui persistent à ce jour (Richards et Shields, 2024). Pendant quelques décennies, elles ont guidé le retrait d'un certain financement de base au profit d'un modèle préconisant un financement restrictif par projet. Ce changement s'illustre dans l'abandon du modèle de partenariat, incluant des fonds dédiés à la mission générale des organismes, pour se tourner vers un modèle qui limite le financement aux projets. Ces pratiques de nouvelle gestion publique ont alors permis de réguler et d'encadrer les OBNL.

Des politiques d'austérité se sont imposées dès 2007 et ont dominé la phase de récession subséquente. Pendant cette période, le choix du gouvernement fédéral de se soustraire à certaines de ses responsabilités en matière de protection sociale a entraîné d'importantes réductions de financement pour des services sociaux (Joy et Shields, 2013). L'austérité et la restructuration considérable du gouvernement ont continué de

marquer les politiques publiques dans les années suivantes. De nombreux OBNL ont dû composer avec une hausse de la demande pour des services, une complexité accrue des besoins dans la collectivité, moins de ressources pour les programmes de prévention, plus d'interventions en situation de crise et une baisse du niveau de financement (Social Planning Network of Ontario, 2009). Généralement, les périodes de récession affectent de manière disproportionnée les communautés privées d'équité, et les mesures gouvernementales adoptées pendant ces périodes ne font qu'aggraver la situation de ces groupes. De plus, les réformes ont affecté de façon disproportionnée les organismes qui travaillent auprès des populations racialisées, des Autochtones, des femmes et de la communauté 2ELGBTQIA+ (Fondation canadienne des femmes et al., 2020; Palassio, 2025; Pereira et al., 2020). Globalement, les OBNL peinent à répondre à la hausse de la demande pour leurs services malgré la multiplication des heures de travail et de bénévolat, ou l'ajout d'heures supplémentaires (Social Planning Network of Ontario, 2009).

Un changement dans les priorités de dépenses et de financement fédérales s'est opéré suivant l'élection du gouvernement libéral en 2015. Cela dit, de l'avis de nombreux spécialistes, ce changement n'a pas eu d'effet fondamental sur le modèle néolibéral qui encadre le fonctionnement de l'appareil fédéral. Malgré le changement du leadership politique, l'approche sous-jacente de gestion publique et de responsabilité est essentiellement restée la même, c'est-à-dire que la relation entre le gouvernement fédéral et les OBNL n'a connu aucune évolution réelle (Richmond et Shields, 2024).

Depuis 2020, la situation économique marquée par la pandémie de COVID-19 et la récession subséquente s'est traduite par un changement des besoins dans les communautés, des capacités des OBNL et de leur financement. Plusieurs initiatives

mises en place par le gouvernement fédéral au cours des dernières années témoignent de sa volonté accrue de fournir un certain financement de base ou destiné au développement des capacités. Le Fonds de développement des capacités communautaires 2ELGBTQI+, l'initiative Appuyer les communautés noires du Canada et le Fonds de relance des services communautaires en sont quelques exemples. L'accent de ces initiatives était mis sur le développement des capacités et sur l'infrastructure des OBNL, en particulier chez les organismes communautaires locaux. Malgré leurs effets positifs à court terme, ces initiatives n'étaient que de courte durée, ce qui a soulevé des préoccupations (Le Réseau Enchanté, n.d.; Chambre des communes, 2022; Nia Centre for the Arts, 2022).

Après une augmentation des dépenses gouvernementales liées aux services de santé et sociaux dans le contexte de la pandémie, le financement a retrouvé son niveau pré-pandémique en 2024. Depuis son élection en 2025, le gouvernement libéral du premier ministre Carney cherche à rendre la gestion des programmes plus efficiente, à réduire la lourdeur administrative et à limiter les excès de bureaucratie. Cette intention offre un certain potentiel pour améliorer l'administration des programmes et les politiques de financement. Parallèlement, le gouvernement a annoncé un examen exhaustif des dépenses afin de réduire les budgets dans tout l'appareil gouvernemental de 15 % sur trois ans. L'histoire a démontré que de telles coupures sont susceptibles d'affecter de manière disproportionnée les groupes privés d'équité, déjà touchés par une précarité de financement. De nouvelles compressions budgétaires limiteront davantage leur capacité à servir des communautés déjà marginalisées (Fondation canadienne des femmes et al., 2020; Palassio, 2025; Pereira et al., 2020).

Une situation observée à FEGC en 2025 illustre la dynamique et la vulnérabilité de la relation de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL face aux changements politiques. En raison d'un décalage du cycle budgétaire dû à la prorogation du parlement et à la tenue d'élections au printemps 2025, le plan de dépenses ministériel de FEGC prévoyait alors une baisse de 80 % du financement accordé. Le plan de dépenses de la plupart des ministères était touché dans une certaine mesure par le changement apporté au cycle budgétaire; or, l'effet sur les projections de financement de FEGC était particulièrement dramatique. Par le fait même, il soulignait la nature à court terme de la majorité des investissements gouvernementaux dans ce ministère, tandis que d'autres ministères bénéficiaient de plus de fonds permanents ou prévus par la loi. Cette situation a mis en évidence la vulnérabilité des engagements à court terme face aux changements politiques.

À ce moment, les organismes financés par FEGC recevaient peu d'information ou de communication. Ils vivaient dans l'incertitude quant à leurs ententes de financement en cours, une situation qui n'a fait qu'augmenter le stress au sein d'un secteur déjà sous pression. Les organismes travaillant pour l'égalité des genres et la communauté 2ELGBTQIA+ se sont alors mobilisés avec des efforts de plaidoyer concertés et des lettres signées par leurs dirigeants et dirigeantes afin de contester les coupures (Palassio, 2025). À l'automne 2025, le gouvernement a finalement annoncé de nouveaux fonds pour le ministère. Cette situation a mis en lumière à la fois la précarité de la relation de financement, mais aussi la capacité du secteur à créer des actions collectives.

Cette rétrospective montre à quel point la relation entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL évolue au gré du contexte politique, social et économique. Cette évolution persistera et, par sa nature, offrira au secteur l'occasion d'influencer tout futur changement.

La gouvernance néolibérale et le secteur des OBNL

Les effets économiques, sociaux et politiques du néolibéralisme et des pratiques de la nouvelle gestion publique sur la relation entre le gouvernement et le secteur des OBNL sont bien documentés. Ils contraignent les organismes, créés dans un esprit de mission sociale, à fonctionner selon une logique entrepreneuriale afin de générer des revenus et d'obtenir du financement (Baines *et al.*, 2014; Evans et Shields, 2000; Evans, Richmond et Shields, 2005; Gill, 2021; Richmond et Shields, 2024).

Tout en reconnaissant les multiples nuances conceptuelles du néolibéralisme (Laruffa, 2023), dans le contexte de ce projet, nous le définissons comme une idéologie de gouvernance politique selon laquelle la population est le mieux servie par un marché libre, compétitif et non réglementé. Ainsi, l'État ne joue qu'un rôle minimal dans la société (Gill, 2021; Laruffa, 2023; Evans et Shields, 2000). La nouvelle gestion publique représente le mécanisme administratif par lequel la réforme néolibérale est intégrée aux processus, pratiques et modèles de gouvernance connexes (Evans et Shields, 2000). Avec le temps, les OBNL sont contraints de fonctionner comme des entreprises bien que leur objectif principal demeure la prestation de services à la communauté (Evans et Shields, 2000; Evans, Richmond et Shields, 2005).

Différentes positions défendent les avantages ou critiquent les inconvénients de cette évolution. Cependant, tous s'entendent qu'elle a changé la relation entre les bailleurs de fonds fédéraux et le secteur des OBNL. Pour bien comprendre l'influence du néolibéralisme sur les pratiques de financement fédérales et, par ricochet, sur les OBNL et leurs communautés, il faut s'intéresser aux mécanismes en jeu. Le néolibéralisme et la nouvelle gestion publique ne se concrétisent pas à travers un seul changement de politique, mais par une série de

changements dans les mécanismes administratifs et de gouvernance. Chacun de ces mécanismes a des conséquences particulières qui, ensemble, entraînent une restructuration de la relation entre le gouvernement fédéral, le secteur des OBNL et les communautés.

D'abord, la rhétorique et les pratiques néolibérales ont restructuré la relation entre l'État et la société par une réduction de la taille du gouvernement et l'externalisation des responsabilités publiques vers des entités privées. Autrement dit, le gouvernement s'éloigne de son rôle de gardien dans la société et réduit ses investissements dans la protection des droits sociaux et économiques des citoyens et citoyennes. Certains n'y voient qu'un ajustement du partenariat entre l'État et le secteur, tandis que d'autres avancent qu'il s'agit d'un virage qui change la nature même et la capacité du secteur (Evans et Shields, 2000; Richmond et Shields, 2024). Ensuite, un mécanisme clé du néolibéralisme est la réduction de la participation directe de l'État dans la prestation de services, aussi appelée « dépolitisation » (Lowe, Richmond et Shields, 2017). L'efficacité, la flexibilité et la responsabilité fiscale servent souvent de justification pour cette tendance. L'externalisation est présentée comme une voie permettant aux organismes communautaires spécialisés de fournir des services de manière plus efficace que l'État ne pourrait le faire.

Habituellement, ce transfert de responsabilités aux OBNL pour la prestation de services publics essentiels ne s'accompagne guère d'investissements dans leur pérennité. Cette lacune remet en question la capacité du secteur à remplacer pleinement le gouvernement comme fournisseur de services publics. À leurs tours, les communautés ont accès à des services offerts par des fournisseurs au mandat de courte durée et dont la continuité dépend des cycles de financement.

Une conséquence directe de la dépolitisation est la nature essentiellement contractuelle de la relation entre le secteur et le gouvernement, un mécanisme aussi appelé « marchandisation » ou « commercialisation ». Il implique l'introduction de la logique et de la rationalité du marché dans le secteur des OBNL par la voie de processus d'approvisionnement compétitifs, de contrats de courte durée et de financement fondé sur le rendement. Le gouvernement incite le secteur à fonctionner comme un marché et les organismes, comme des entreprises, même si leur motivation originelle se trouve dans leur mission et malgré leur ancrage historique dans la collectivité.

Dans les conditions ainsi créées, les organismes ayant des missions similaires doivent entrer en concurrence pour obtenir du financement, consacrer plus de ressources à la préparation de demandes et de rapports, et satisfaire de plus en plus d'exigences de conformité. Ces conditions désavantagent les OBNL communautaires de petite taille par rapport aux grands organismes bien établis et disposant de plus de ressources. Qui plus est, les critères de succès prioritaires par cette approche augmentent la pression sur les organismes pour mettre en place des programmes mesurables de courte durée au lieu de concentrer leurs efforts sur des stratégies relationnelles, préventives et systémiques. Avec le temps, ces conditions entraînent un sous-investissement dans les relations avec la communauté, les activités de plaidoyer et le changement systémique.

L'effet cumulatif conduit à un système de gouvernance qualifié de « décentralisation centralisée » dans lequel on transfère la responsabilité pour la prestation de services tout en conservant le pouvoir centralisé sur les conditions de financement et la définition du rendement. Les OBNL y assument le risque opérationnel tandis que le gouvernement retient le contrôle financier



et réglementaire. L'interaction de ces mécanismes remodèle les incitatifs et les attentes, redistribue les risques et change les liens de responsabilité entre le gouvernement, les OBNL et les communautés.

Ensemble, le néolibéralisme et la nouvelle gestion publique créent un contexte dans lequel les services publics sont fournis par des agents indépendants, mesurés à l'aide d'indicateurs appartenant au monde des affaires et de plus en plus déconnectés de l'avis des communautés.

L'environnement de financement du secteur des OBNL

Le rôle essentiel du secteur des OBNL dans la prestation de programmes et de services sociaux et environnementaux justifie des structures de financement fiables et flexibles. Les organismes font appel à diverses sources de revenus pour couvrir leurs coûts opérationnels et ceux liés à la prestation des services. Ces sources incluent des revenus gagnés, l'aide reçue de différents paliers de

gouvernement, les contributions du secteur privé, les fonds philanthropiques, les frais d'adhésion et les dons des particuliers.

Les sources de revenus fluctuent au fil du temps, tout comme leur vulnérabilité aux aléas de l'environnement opérationnel des OBNL. Elles varient aussi selon leur flexibilité, leur durée et les coûts qu'elles permettent de compenser. Devant l'imprévisibilité et l'incohérence des conditions de financement, les organismes doivent se tourner vers plusieurs sources de financement en même temps pour s'assurer de couvrir tous les coûts opérationnels ou d'un projet. Les coûts opérationnels incluent une multitude de dépenses administratives, de ressources humaines, liées à des installations ou aux technologies. Les coûts d'un projet concernent spécifiquement sa planification et son exécution.

Les fonds sans restriction ou de fonctionnement de base offrent aux organismes la flexibilité de décider de leur utilisation. À l'opposé, les ententes de financement de projet ne couvrent souvent qu'une courte période et comprennent des dispositions

restrictives qui limitent l'utilisation des fonds à certaines fins ou activités. La prépondérance de fonds de projet de courte durée dans un organisme peut se traduire par un rythme imprévisible deancements, d'arrêts et de redémarrages de programmes, en plus de favoriser un roulement élevé du personnel. Cette dynamique complique le développement d'une organisation pérenne et l'investissement dans la qualité des services.

On dispose de peu de données administratives sur les expériences de financement des OBNL. De son côté, chaque année, Statistique Canada utilise une multitude d'enquêtes et de données administratives pour publier ses analyses sur les revenus et les dépenses des OBNL (tableau 1). Selon ces analyses, de manière générale, les OBNL misent avant tout sur les revenus gagnés tirés de la vente de produits ou de services, ainsi que des frais d'adhésion. Bien que leur part ait légèrement diminué entre 2019 et 2023, les revenus gagnés demeurent la plus importante source de revenus des organismes. Les dons représentent une autre source de revenus considérable. Encore une fois, la proportion de la population canadienne qui demande un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance tend à diminuer.

Cela dit, en 2023, des dons de bienfaisance à la hauteur de 12,8 milliards de dollars ont été déclarés (Lasby, 2025). Les revenus gagnés et les dons forment les sources de revenus les plus habilitantes pour les OBNL en raison de leur pleine flexibilité quant à l'utilisation des fonds. Le tableau 1 comprend des chiffres agrégés, et les revenus réels des organismes peuvent varier considérablement en fonction de divers facteurs.

La diversification du financement comporte de nombreux avantages, notamment la gestion des risques, une meilleure stabilité financière et la diminution de l'influence de l'intérêt ou des priorités d'un seul bailleur de fonds. En effet, la dépendance, absolue ou relative, envers certaines sources de revenus peut accroître la vulnérabilité d'un organisme face aux changements des conditions économiques, des politiques ou des priorités de financement. Elle peut aussi amener l'organisme à compromettre sa mission pour s'accommoder à l'intérêt d'un bailleur de fonds. On parle alors de la « dérive de la mission ».

TABLEAU 1

Sources de revenus du secteur des OBNL communautaires, 2019-2023

Source de revenus	2019	2020	2021	2022	2023
Revenu gagné (comprend frais d'adhésion)	40 %	34 %	32 %	35 %	37 %
Financement du gouvernement provincial	19 %	23 %	25 %	25 %	26 %
Dons	17 %	16 %	16 %	15 %	16 %
Financement du gouvernement fédéral	8 %	15 %	12 %	11 %	10 %
Revenu de placements	7 %	5 %	7 %	5 %	4 %
Contributions philanthropiques et des entreprises	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %

Source : Statistique Canada, tableau 36-10-0613-01, Comptes de la production, des revenus et des dépenses des institutions sans but lucratif (x 1 000 000), 2019-2023; https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3610061301&request_locale=fr.



La production de leurs propres revenus par le biais de frais, de programmes d'adhésion et de collectes de fonds permet aux OBNL de réduire leur vulnérabilité face aux changements politiques et aux baisses de financement, de devenir plus flexibles pour répondre aux besoins de leur communauté et de maintenir des programmes nonobstant un financement fédéral limité. En outre, les chiffres du tableau 1 contredisent les préjugés selon lesquels les OBNL dépendent avant tout ou de façon excessive de fonds publics. En réalité, beaucoup d'organismes portent la grande responsabilité de fournir des programmes et services tout en multipliant les sources de revenus. Cette diversification témoigne de la résilience et de l'esprit innovateur du secteur. Elle souligne le rôle des OBNL comme acteurs économiques actifs qui assument une part de plus en plus grande de la responsabilité collective pour le maintien du filet social au Canada.

Le tableau 1 montre que le financement fédéral représente une part relativement modeste des revenus du secteur des OBNL communautaires. Loin d'être la plus importante source de financement, le gouvernement fédéral demeure crucial pour maintenir le travail du secteur, particulièrement pour les projets d'envergure nationale, pour répondre à des besoins régionaux et dans les champs de compétence fédérale. En même temps, le gouvernement fédéral est systématiquement qualifié de bailleurs de fonds difficile. Parmi les défis persistants nommés par les organismes : la lourdeur administrative des demandes, de la déclaration d'information et des vérifications; la courte durée des ententes de financement; et le manque de flexibilité dans l'allocation des ressources (Environnement et Changement climatique Canada, 2024; Edwards, Jensen et Mauermann, 2022; Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, 2019; Secrétariat du Conseil du trésor, 2006). Cette tension illustre la difficulté de trouver un équilibre entre les besoins et priorités du gouvernement et du secteur.

Ces dernières années, entre 8 % et 15 % du revenu des OBNL communautaires provenaient du gouvernement fédéral. Cependant, ces chiffres agrégés cachent d'importantes variations au sein du secteur. Ainsi, le rôle du gouvernement fédéral revêt une importance centrale dans les domaines de compétence fédérale (p. ex. l'immigration, les services fournis aux Autochtones et les groupes linguistiques en situation minoritaire). Certains organismes reçoivent beaucoup plus de fonds fédéraux que d'autres en fonction de leur mandat, de leurs capacités, de leur accès à d'autres sources de financement, et de la possibilité de générer leurs propres revenus. Par conséquent, la situation de financement varie selon le contexte organisationnel, entre autres, et ne représente pas de portrait homogène à l'échelle du secteur.

Objectif de l'étude

La littérature académique et grise sur la relation entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL a connu un important essor depuis deux décennies. Malgré cela, plusieurs déficits de connaissances demeurent. D'abord, l'influence des principes néolibéraux et des pratiques de nouvelle gestion publique sur les politiques publiques canadiennes est de plus en plus documentée (Evans, Richmond et Shields, 2005; Fanelli et Tufts, 2017; Gill, 2021). Toutefois, on en sait très peu sur l'effet de ces principes sur le langage des politiques de financement fédérales. Ensuite, certains problèmes relatifs aux pratiques de financement fédérales ont fait l'objet de signalements dès 2006 et continuent d'être soulevés (Edwards, Jensen et Mauermann, 2022; Environnement et Changement climatique Canada, 2024; Secrétariat du Conseil du trésor, 2006). En même temps, nous avons besoin d'études supplémentaires pour comprendre la variété des pratiques au sein des ministères et entre eux, ainsi que l'effet de ces pratiques sur les différents OBNL

en fonction de leurs capacités, de leurs ressources et de leur région. Enfin, les disparités dans l'accès au financement et dans les pratiques des bailleurs de fonds par rapport aux communautés qui vivent de l'oppression et des barrières à l'accès ont fait l'objet de diverses études (Fondation canadienne des femmes et al., 2020; Palassio, 2025; Pereira et al., 2020). Cependant, à ce jour, nous comprenons peu l'effet des pratiques de financement fédérales sur ces communautés. Ces déficits de connaissances nuisent à notre compréhension des mécanismes de financement fédéraux et de leur incidence. En conséquence, ils limitent notre capacité à saisir les points d'intervention adéquats et à élaborer des stratégies de changement.

Les relations et l'approche de financement du gouvernement fédéral évoluent en réaction à des circonstances changeantes. Ainsi, les périodes de ralentissement économique ont parfois donné lieu à une augmentation des dépenses gouvernementales pour soutenir les communautés, et à d'autres moments, à des baisses de financement. C'est pourquoi il faut étudier les relations de financement dans leur contexte historique et socioéconomique respectif. La relation entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL est depuis toujours caractérisée par l'incertitude, l'adaptabilité et la variabilité des priorités, des contraintes et de l'opinion publique.

D'un côté, les difficultés et expériences rapportées par les OBNL par rapport à leurs interactions avec les bailleurs de fonds fédéraux concordent souvent, indépendamment de la taille des organismes, de leurs capacités, de leur domaine d'activités et du ministère qui les finance. De l'autre côté, ces relations impliquent des individus qui travaillent à l'intérieur de hiérarchies bureaucratiques complexes. Chaque agent de programme, gestionnaire, cadre ou équipe responsable des finances ou de la

comptabilité interprète les politiques en fonction de ses propres responsabilités et de son exposition au risque. De plus, les décisions prises à un niveau de la hiérarchie peuvent avoir des conséquences inattendues à d'autres niveaux. Ainsi se posent des questions de continuité, de concordance et de divergence des pratiques de financement. Quels sont les points communs de toutes les expériences malgré leur variabilité, quelles sont leurs différences et comment peut-on les expliquer? Une autre question à examiner concerne les pratiques au sein des ministères dont certaines pourraient être plus collaboratives, efficaces ou favorables au secteur que d'autres.

L'expérience des organismes quant au financement fédéral s'inscrit dans le contexte plus large du secteur. Le croisement de problèmes chroniques, notamment le sous-financement du fonctionnement de base, la précarité d'emploi et l'augmentation

de la demande pour les services, et de pratiques de financement fédérales accentue le stress et la vulnérabilité des OBNL. Notre projet cherche à enrichir la conversation par un examen systématique de la structure, de la gouvernance et de l'expérience des relations de financement fédérales.

L'objectif du projet consiste à évaluer l'effet des pratiques de financement fédérales sur (i) les OBNL bénéficiaires de fonds fédéraux, (ii) les communautés desservies par ces OBNL et (iii) la capacité du gouvernement fédéral à atteindre les objectifs de ses programmes de financement. Notre travail vise à cerner les mécanismes sous-jacents qui façonnent les approches et relations de financement. Compte tenu de l'abondance de la littérature sur les difficultés globales de financement, notre étude cherche à comprendre les mécanismes sous-jacents propres au financement fédéral et ses effets sur les communautés.

Méthodologie

Portée et contribution de l'étude

À maintes reprises, les OBNL ont exprimé des préoccupations quant à leur capacité à accéder à des sources de financement durables. Malgré cela, nous continuons d'accuser un déficit de connaissances qui nuit à l'élaboration de politiques publiques et d'activités de plaidoyer efficaces afin de corriger les lacunes dans les politiques et les pratiques de financement fédérales.

C'est pour combler ce déficit de connaissances que notre projet de recherche-action participative a évalué l'effet des pratiques de financement fédérales sur (i) les OBNL financés, (ii) les communautés desservies par ces organismes et (iii) la capacité du gouvernement fédéral à réaliser les objectifs de ses programmes de financement.

Nous avons interviewé des représentants et représentantes de 16 OBNL canadiens, dont huit ont également répondu à un sondage et quatre ont organisé des entrevues et groupes de discussion avec des membres de leur communauté respective (tableau 2). Les organismes participants varient sur le plan géographique, budgétaire et du personnel (tableau 3). Le tableau 2 comprend des caractéristiques descriptives pour chacun d'entre eux. De plus, trois personnes accumulant de 20 à 30 ans d'expérience dans la fonction publique fédérale et le secteur des OBNL ont participé au projet.

La collecte de données et les activités de recherche ont eu lieu de mars à décembre 2025. Nous avons mené les activités de recherche virtuellement

compte tenu de la portée nationale du projet. Cette démarche a permis d'y inclure des organismes dans des régions éloignées et isolées. Un comité d'éthique de la recherche de l'Université Saint-Paul a approuvé le projet (1360.30/24).

Méthode de recherche-action participative

Pour cette étude, nous avons utilisé une méthode de recherche-action participative (RAP) afin d'obtenir des résultats concrets basés sur les besoins de la communauté. Les données et apprentissages tirés du projet seront largement diffusés aux OBNL dans un format accessible afin de renforcer leurs efforts de plaidoyer et de favoriser une meilleure compréhension des politiques en place.

La RAP est une méthode de recherche stratégique centrée sur la communauté. Dans notre cas, les OBNL se trouvent au cœur du travail de recherche, c'est-à-dire que leurs réalités et leurs besoins sont intégrés à l'ensemble du processus de recherche (Brewer et Kliwer, 2023; Maiter *et al.*, 2005; Montoya et Kent, 2011). En mettant l'accent sur la participation de la communauté, la RAP défie les méthodes de recherche traditionnelles qui reproduisent des hiérarchies et des rapports de forces déséquilibrés en faisant de la « recherche sur » au lieu de faire de la « recherche avec » (Maiter *et al.*, 2005). Par le fait même, nul n'est l'objet de la recherche (Montoya et Kent, 2011). En lieu et place, la RAP reconnaît et nomme les rapports de force, puis place le savoir communautaire en son centre. La réciprocité est valorisée par le maintien de la

collaboration et de l'équité tout au long du processus de recherche (Maiter *et al.*, 2005).

Une des clés du succès de cette méthode a été pour nous la structure du programme Accélérer de Mitacs qui nous a permis d'inclure dans notre équipe de recherche une chercheuse d'Imagine Canada. Imagine Canada a développé l'idée et le projet de recherche avant d'interviewer plusieurs universitaires afin de trouver le bon candidat ou la bonne candidate pour un stage postdoctoral. L'organisme a participé à l'ensemble de l'étude, depuis son démarrage jusqu'à la diffusion des résultats en passant par l'analyse. Ce partenariat s'est distingué par son caractère collaboratif et réciproque, permettant à toutes les personnes participantes de bonifier leurs connaissances et d'élargir leur perspective. Cet aspect a été renforcé par le choix d'intégrer des rencontres bimensuelles de l'équipe de recherche au projet, en plus d'autres possibilités offertes à la stagiaire postdoctorale de rencontrer l'équipe et des partenaires d'Imagine Canada aux fins d'apprentissage. L'énorme réseau d'Imagine Canada et ses contacts en matière de politique représentaient une occasion cruciale pour l'équipe de recherche. Ils lui ont permis d'accéder à des connaissances du milieu, d'être témoin des nombreux filtres par lesquels passent les politiques avant d'arriver dans le quotidien des organismes, et de saisir les écarts entre les mandats de financement, la prestation de services et l'impact communautaire.

Méthodes mixtes

D'emblée, notre méthodologie a reconnu l'avantage de combiner des méthodes qualitatives et quantitatives. Notre plan initial prévoyait une analyse comparative de 15 à 20 OBNL, comprenant une entrevue, un sondage et un groupe de discussion pour chacun d'entre eux. Toutefois, pour des raisons de temps et de capacités requises de

la part des OBNL partenaires pour une collecte de données cohérente, nous avons été en mesure d'atteindre le nombre escompté d'entrevues avec des organismes, mais pas de sondages ni de groupes de discussion. Pendant le processus de recrutement, environ un tiers des OBNL d'abord intéressés et disposés à participer ont dû se retirer pour cause de roulement du personnel, de changements dans leur financement et de capacités réduites. Dans l'ensemble, nous avons utilisé des entrevues, des groupes de discussion, l'analyse documentaire et des sondages comme données pour notre analyse comparative.

Cette analyse tient compte de cinq ministères retenus dans un processus de classement et de sélection systématique. Nous avons utilisé des données publiques pour déterminer de quels ministères fédéraux et de quels programmes de financement associés à ces derniers provenaient les plus importants transferts à des OBNL, en nombre de subventions et en valeur en dollars. Le portail *Gouvernement ouvert* est une banque de données publique sur les subventions et les contributions et comprend des renseignements sur les bénéficiaires, les montants versés, les ministères et programmes de financement, ainsi que les descriptions de projet. En 2024, nous avons consulté cette banque de données afin de comparer les activités de financement des différents ministères et programmes vis-à-vis des OBNL entre 2012 et 2024, en tenant compte de l'ensemble des données. Le tableau 2 montre que 24 % de toutes les subventions et contributions ont été versées à des OBNL et à des organismes de bienfaisance, pour une valeur totale de 69 milliards de dollars.

TABLEAU 2

Subventions et contributions par catégorie de bénéficiaires, 2012-2024

Catégorie de bénéficiaires	Compte (%)
OBNL ou organisme de bienfaisance	134 899 (24,0 %)
Bénéficiaires autochtones	112 580 (20,0 %)
Organisation à but lucratif	81 509 (14,5 %)
Gouvernement	16 753 (3 %)
Milieu universitaire	4 220 (0,8 %)
Individu ou entreprise individuelle	316 (0,1 %)
International (non gouvernemental)	63 (0,0 %)
Autre	42 542 (7,6 %)
Catégorie de bénéficiaires non disponible	169 767 (30,2 %)

Le tableau 3 présente une ventilation du nombre et de la valeur des subventions et des contributions accordées aux organismes de bienfaisance et aux OBNL. Les données sont incomplètes, notamment pour deux des premières années de divulgation (2012 et 2014). Aucune donnée n'est disponible pour 2013. Au moment de la consultation, la mise à jour des données pour 2024 et 2025 par les ministères n'était pas encore terminée.

Compte tenu de l'importance accordée à l'équité dans le cadre de notre projet, nous souhaitons saisir les expériences des organismes travaillant auprès des femmes, des populations immigrantes, des Autochtones, des personnes racisées, des francophones, des personnes en situation de handicap et des communautés 2ELGBTQIA+. Une matrice centrée sur l'équité a alimenté notre processus de sélection pour déterminer les cinq ministères et programmes de financement fédéraux

à retenir pour notre analyse : le Programme de promotion de la femme de FEGC, le Programme d'établissement d'IRCC, le programme de développement social de SAC, le programme Développement des communautés de langue officielle de PC, et le Fonds d'intégration pour les personnes handicapées d'EDSC.

TABLEAU 3

Subventions et contributions accordées aux OBNL et aux organismes de bienfaisance

Année	Nombre de subventions et contributions	Valeur en \$ des subventions et contributions
2012	3	5 448,00 \$
2014	2	2 970 855,00 \$
2015	58	266 999 492,75 \$
2016	38	434 652 112,05 \$
2017	1 556	3 680 283 466,11 \$
2018	825	3 871 525 761,46 \$
2019	5 796	15 689 423 697,44 \$
2020	39 758	29 628 181 715,93 \$
2021	31 808	5 621 012 799,88 \$
2022	26 000	5 850 677 028,33 \$
2023	25 384	2 729 861 984,47 \$

Le financement fédéral versé au secteur a presque doublé entre 2019 et 2020 avec une augmentation de 93 % de la valeur en dollars des subventions et contributions (tableau 3). On note une baisse marquée de la valeur du financement en 2021, malgré un nombre similaire de subventions et de contributions. Ces chiffres indiquent que les organismes ont conclu presque autant d'ententes de financement que l'année précédente, mais pour une valeur totale inférieure de 87 %. Entre 2022 et 2023, la valeur des fonds versés a chuté de 60 %,

tandis que le nombre d'ententes de subvention et de contribution a connu seulement une légère baisse de 4 %.

TABLEAU 4

Ministères et programmes de financement retenus

Ministère	Programme de financement
Emploi et Développement social Canada (EDSC)	Fonds d'intégration pour les personnes handicapées
Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC)	Programme d'établissement
Services aux Autochtones Canada (SAC)	Programme de développement social
Femmes et Égalité des genres Canada (FEGC)	Programme de promotion de la femme
Patrimoine Canada (PC)	Programme de Développement des communautés de langue officielle

La sélection des organismes participants était encadrée par un processus rigoureux étalé sur plusieurs rencontres de l'équipe de recherche. Tous les organismes participants ont reçu du financement d'au moins un des ministères fédéraux retenus (tableau 4). De plus, l'équipe a utilisé les critères de sélection suivants : représentation géographique, milieu rural ou urbain, ressources organisationnelles (en fonction du budget de fonctionnement, des années d'activité et de la main-d'œuvre) et communauté desservie (tableau 6). Pour chaque ministère, l'équipe a déterminé 10 organismes à l'aide de la banque de données sur les subventions et contributions, ainsi que du réseau d'Imagine

Canada. Cinq autres OBNL ont été choisis sur la base de critères de représentation. Nous avons offert des honoraires de 700 \$ à chaque organisme participant et de 100 \$ à chaque membre de la communauté afin de les remercier de leur temps et de leur contribution à notre projet de recherche.

Considérant l'utilisation de méthodes mixtes, l'équipe de recherche a tenu des journaux d'activités et pris des notes d'observation hebdomadaires pour faire le suivi de ses activités et consigner les détails des entrevues, du travail sur le terrain et de l'analyse des données. Des notes exhaustives prises durant les rencontres bimensuelles ont permis de faire le suivi de thèmes émergents et des codes.

Entrevues

Au total, l'équipe a mené 16 entrevues avec 26 dirigeants et dirigeantes d'organismes. De nature semi-structurée, ces entretiens ont permis d'assembler un ensemble de données et, à chaque participant ou participante, d'exprimer sa perspective et ses observations. Selon Rossman et Rallis, les entrevues sont une excellente méthode pour obtenir des « données riches et détaillées sur le regard que les gens portent sur leurs mondes » (2012, p. 179). Les entrevues ont duré d'une à deux heures. Chaque OBNL participant a signé un formulaire de consentement au préalable. Un seul formulaire de consentement par organisme a été signé même si ce dernier était représenté par plusieurs personnes. La langue de l'entrevue a été déterminée selon la préférence de l'organisme. Les entrevues ont été enregistrées avec le consentement des participants et participantes, puis transcrites. Les transcriptions en français ont été traduites en anglais. Conformément au formulaire de consentement, l'anonymat des personnes interviewées a été préservé. L'ensemble des entrevues ont été transcrites et téléversées dans NVivo aux fins de codage initial.

TABLEAU 5

Participation selon la méthode de collecte de données

Méthode de collecte de données	Réalisé
Entrevues avec des organismes	16 (26 individus)
Sondages auprès des organismes	8
Groupes de discussion et entrevues avec des membres de la communauté	4 (9 individus)
Entrevues avec des spécialistes	4 individus
Total	39 individus

TABLEAU 6

Caractéristiques des organismes participants

Caractéristiques	Organismes
Région	
Atlantique	4
Québec	2
Ontario	4
Ouest/Centre	5
Nord	1
Échelle	
National	2
Régional	4
Municipal/provincial/territorial	10
Langue	
Anglais	12
Français	4
Communautés desservies (non mutuellement exclusives)	
Population racisée	2
Population immigrante	3
2ELGBTQIA+	2
Femmes	3
Personnes handicapées	2
Autochtones	3
Minorités linguistiques	5
Budget de fonctionnement	
Moins de 500 000 \$	3
Jusqu'à 1 million \$	5
1 à 5 millions \$	3
Plus de 5 millions \$	5
Modèle de prestation de services	
Services directs	9
Services indirects	7

Groupes de discussion et entrevues avec les membres de la communauté

Nous avons rencontré neuf membres de la communauté provenant de quatre organismes participants dans le cadre de deux groupes de discussion réunissant cinq personnes et de quatre entrevues individuelles. Les séances ont duré entre 30 et 60 minutes et se sont déroulées en Ontario, au Québec, dans le Nord et dans l'Ouest. En raison de conflits d'horaires et d'un nombre restreint de participants, nous avons ajusté le plan initial prévoyant d'inclure tous les membres participants de la communauté dans les groupes de discussion. Tous les groupes de discussion et entrevues ont été réalisés avec consentement, transcrits et téléversés dans NVivo aux fins de codage et d'analyse. Les membres de la communauté sont des personnes liées aux OBNL participants. Nous leur avons posé des questions sur la pertinence des programmes pour répondre aux besoins de la communauté, l'incidence du financement fédéral et leur regard sur l'avenir des programmes communautaires (voir le *Guide pour les groupes de discussion* à l'annexe C).

Analyse documentaire

L'environnement des politiques représente un élément clé de ce projet de recherche. Les entrevues avec trois intervenants et intervenantes (spécialistes et fonctionnaires fédéraux à la retraite) nous ont aidés à cerner des politiques, lois et réglementations. Puisque nous nous intéressions aux causes profondes des écarts et défis de financement, une analyse des rapports de force s'imposait. Pour ce faire, nous avons analysé des documents de politique, des textes législatifs et des sources primaires d'information sur les programmes de financement fédéraux, dont des sites Web et documents de demande. L'analyse thématique nous a permis de scruter les sujets, le langage et la rhétorique contenus dans ces sources, et de

les analyser quant à l'influence mutuelle entre les sources, d'un côté, et les structures sociales et les relations de pouvoir, de l'autre côté (Braun et Clark, 2012; Neuendorf, 2019). Les documents de politique tracent les contours des structures de pouvoir, des hiérarchies et des processus fondamentaux qui définissent les modèles de financement fédéraux.

Sondages

Nous avons obtenu huit réponses (n=8) au sondage soumis aux OBNL participants. Le sondage comprenait un mélange de questions ouvertes et fermées sur les effets des exigences liées au financement fédéral. Compte tenu du petit nombre de réponses reçues, nous avons procédé à une analyse statistique descriptive en vue d'obtenir des enseignements au sujet des effets sur le plan des finances et des ressources. Nous avons réalisé une analyse thématique des questions ouvertes pour explorer l'effet au quotidien sur le fonctionnement et le personnel des organismes, ainsi que les avantages potentiels d'un assouplissement des exigences des bailleurs de fonds (annexe B).

Contraintes

Notre méthodologie initiale était ambitieuse. La situation des OBNL qui étirent constamment l'élastique et doivent faire plus avec moins présente des difficultés pour la recherche, puisque les organismes doivent d'abord s'occuper de leur mission et disposent d'une main-d'œuvre et de ressources limitées. Même s'il a été difficile d'amener les organismes à participer aux trois éléments de l'étude (sondage, entrevue et groupe de discussion) et que beaucoup d'entre eux ne pouvaient le faire en raison d'un manque de capacités, du roulement du personnel ou d'un changement de priorités, ils ont largement appuyé le projet. La faible participation n'est pas révélatrice d'un manque d'intérêt, mais plutôt de priorités



concurrentes, de conflits d'horaire et de capacités limitées. Cette situation nous rappelle que, en dépit des meilleures intentions, l'aspect participatif de cette méthode de recherche peut échouer si les organismes participants doivent composer avec des besoins urgents. Nous avons appris à nous adapter à la réalité des OBNL et avons réussi à créer de précieuses relations.

Même si nous n'avons pas réussi à atteindre le nombre de participants souhaité, nous avons obtenu des données riches, intéressantes et révélatrices qui dressent le portrait présenté dans les prochaines pages. Les données collectées dans le cadre de ce projet jettent une base solide pour de futures études et collectes de données longitudinales sur les OBNL et leur financement au Canada.

Résumé

Les données recueillies sont d'une richesse incroyable et témoignent de la force des méthodes qualitatives pour offrir un regard profond sur des questions sociales complexes. Dans les entrevues et les groupes de discussion, les participants et participantes ont trouvé un espace pour exprimer en toute liberté leurs opinions sur les aspects les plus prometteurs et les plus difficiles des modèles de financement fédéraux. Les relations que nous avons eu la chance de développer au fil des mois ont d'ailleurs permis de créer de nouveaux apprentissages et occasions qui dépassent de loin le cadre de ce rapport. Les documents de politique et les sondages ont offert une couche analytique supplémentaire pour dégager certaines des causes fondamentales et des conséquences des modèles de financement existants. Ensemble, les méthodes qualitatives et quantitatives ont fourni des éclairages très pertinents sur les réalités des OBNL et de leurs bénéficiaires par rapport aux modèles de financement fédéraux actuels.

Résultats

Dans les prochaines pages, nous présentons une synthèse des résultats clés de notre examen des politiques et du contexte de prise de décisions, ainsi que de leur incidence sur les pratiques de financement. La synthèse tient compte de 16 entrevues menées avec des OBNL et d'un court sondage auquel huit d'entre eux ont répondu, nous offrant un portrait de divers contextes organisationnels, ressources et capacités. Les entrevues ont permis d'explorer les différentes dimensions de la relation entre les bailleurs de fonds et le secteur, et les sondages, de recueillir des données détaillées sur l'effet des exigences liées au financement fédéral. Le chapitre se conclut sur une réflexion découlant des groupes de discussion et sur des entrevues auxquelles ont contribué des membres des communautés associés à quatre des OBNL participants.

Environnement de politiques publiques et de prise de décisions

L'environnement fédéral relatif aux politiques publiques et à la prise de décisions est complexe. Une multitude de politiques, de mécanismes de prise de décisions et de textes législatifs encadrent la distribution des fonds fédéraux. Ils façonnent la conception, l'approbation, la mise en œuvre et la vérification des programmes de financement, ainsi que les pratiques connexes, au quotidien.

Afin de mieux comprendre comment ces éléments influent sur les relations de financement avec les OBNL, nous avons entrepris un exercice de

cartographie de toutes les pièces législatives et politiques qui sous-tendent les pratiques actuelles. Cet exercice devait aussi permettre de confirmer leur ancrage solide dans les politiques ou l'existence d'une certaine souplesse ou ambiguïté. Notre analyse portait aussi sur le langage utilisé pour décrire le rôle des OBNL, présument que les choix linguistiques peuvent structurer et légitimer certaines approches. L'exercice de cartographie permet de démêler ces mécanismes et, en ce faisant, met en lumière les éléments structurels qui favorisent des pratiques établies, en plus de cerner les points d'intervention pour changer les choses.

Des ministères aux tailles, capacités et mandats variés

Les subventions et les contributions sont des catégories de paiements versés à des particuliers, à des communautés ou à des organismes selon des critères d'admissibilité définis. Les bénéficiaires de subventions ne sont généralement pas tenus de rendre compte de l'utilisation des fonds reçus et ne sont pas soumis à des vérifications. À l'opposé, les bénéficiaires de contributions doivent généralement rendre compte de l'ensemble des fonds, participer à des vérifications et soumettre des renseignements financiers aux bailleurs de fonds à n'importe quel moment durant la période de financement.

Chaque ministère établit ses propres processus, pratiques et politiques en matière de subventions et de contributions. On constate donc à la fois des similitudes et des différences en fonction du mandat, de la taille et de l'envergure des ministères. Ceux qui fournissent des services directs à la population, dont

EDSC et IRCC, dédient une part restreinte de leurs dépenses aux subventions et aux contributions, p. ex. 5 % dans le cas d'EDSC.

Chaque ministère compte sur des services internes responsables de fonctions administratives et opérationnelles semblables aux fonctions de base dont ont besoin tous les OBNL. En moyenne, environ 16,7 % du personnel ministériel et 17,1 % des dépenses ministérielles sont affectés aux services internes.

Notre étude s'intéresse aux cinq ministères responsables de la majorité du financement fédéral versé au secteur des OBNL : Emploi et Développement social Canada (EDSC); Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada (IRCC); Patrimoine canadien (PCH); Femmes et Égalité des genres

Canada (FEGC); et Services aux Autochtones Canada (SAC). Tous utilisent des paiements de transfert aux particuliers, aux organismes et aux communautés pour réaliser leur mandat et leurs responsabilités principales. En même temps, tel qu'illustré par le tableau 7, ils varient considérablement sur le plan de la taille, des effectifs, du budget, des ressources pour les services internes, et du nombre de subventions et de contributions administrées. Ces différences structurelles influencent la gestion des relations de financement avec les OBNL.

Selon le tableau 7, EDSC, un grand ministère, affecte seulement 0,03 % de ses paiements de transfert à des ententes de contribution, soit une infime partie de toutes les activités du ministère. En même temps, il alloue une part importante de ses dépenses aux subventions dont bon nombre sont destinées aux particuliers plutôt qu'aux organismes, p. ex. l'allocation canadienne pour enfants et la pension de vieillesse. Par conséquent, les relations de financement avec les OBNL revêtent probablement moins d'importance stratégique que d'autres priorités ministérielles. Cela dit, EDSC est le principal bailleur de fonds fédéral du secteur des OBNL et a accordé plus de trois milliards de dollars en contributions en 2024, bien que toute la somme ne soit pas allée au secteur. En moyenne, les OBNL représentent environ 24 % des bénéficiaires de subventions et de contributions, c'est-à-dire que la part du budget ministériel allouée aux paiements reçus par les OBNL est plutôt modeste. Dans ce contexte, l'amélioration des relations et des pratiques de financement peut s'avérer difficile en raison de la relative faiblesse des capacités, de l'expertise et des systèmes internes dédiés à la gestion des fonds pour les OBNL, par rapport à la taille et à la complexité du ministère.



TABLEAU 7

Comparaison des principales caractéristiques de cinq ministères fédéraux (2024)

Caractéristiques ministérielles	EDSC	SAC	IRCC	PC	FEGC
Dépenses ministérielles	98,9 B\$	26,5 B\$	6,5 B\$	2,1 B\$	0,4 B\$
Dépenses ministérielles en % du budget fédéral	20,0 %	5,6 %	1,4 %	0,4 %	0,1 %
Paiements de transfert en % de tous les paiements de transfert fédéraux	33,4 %	7,7 %	1,2 %	0,6 %	0,1 %
Pourcentage des paiements de transfert ministériels versés sous forme de subventions	85,1 B\$ (88,5 %)	\$2,4 B\$ (0,1 %)	\$2,1 B\$ (59,0 %)	\$0,3 B\$ (15,0 %)	\$0,7 B\$ (2,0 %)
Pourcentage des paiements de transfert ministériels versés sous forme de contributions	\$3,2 B\$ (0,03 %)	\$20,5 B\$ (89,5 %)	\$1,5 B\$ (41,0 %)	\$1,6 B\$ (82,0 %)	\$0,3 B\$ (96,0 %)
Effectifs à temps plein	38 219	8 619	12 763	1 964	418
Programmes	64	28	22	23	3

En revanche, il convient de penser que dans les ministères dont 80 % à 90 % des dépenses sont allouées à des paiements de transfert sous forme d'ententes de contributions, les relations avec les OBNL figurent parmi les priorités ministérielles. Dotés de processus et de personnel spécialisés, ainsi que d'un savoir institutionnel en matière de financement, ces ministères sont vraisemblablement mieux outillés pour bonifier leurs pratiques de financement et maintenir un engagement continu auprès des organismes financés.

Tout examen des pratiques de financement fédérales doit prendre en compte le contexte ministériel. L'allocation de fonds, les priorités de programme et les capacités administratives respectives influent sur l'efficacité avec laquelle chaque ministère gère ses

relations avec les organismes financés. À leur tour, ces derniers doivent composer avec une grande variété de processus, d'attentes et de niveaux d'engagement dans leurs interactions avec les différentes institutions. Une bonne compréhension de cette dynamique structurelle permet de mieux saisir les nuances de l'environnement de financement fédéral.

Cadre législatif et politique pour la gestion des subventions et des contributions

Le financement fédéral pour le secteur des OBNL est versé sous forme de subventions et de contributions et encadré par les politiques du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT). En 2024, le gouvernement fédéral disposait de



297,1 milliards de dollars en paiements de transfert à verser aux particuliers, aux communautés et aux organismes. Le SCT est responsable de s'assurer que le gouvernement travaille avec un cadre réglementaire opportun et efficace qui protège et sert l'intérêt public. Au total, notre examen couvre douze politiques, pièces législatives, directives et documents d'orientation, dont sept portent

directement sur les subventions et les contributions. Les cinq autres sont des lois et politiques applicables à l'ensemble de l'appareil gouvernemental et pertinentes pour l'allocation, l'administration, la gestion et la vérification des subventions et contributions. Le tableau 8 présente une brève description de chacun de ces documents.

TABLEAU 8

Lois et politiques fédérales applicables aux pratiques de financement

Lois et politiques fédérales applicables aux pratiques de financement	
Lois et politiques gouvernementales en matière de gestion financière	
Loi sur la gestion des finances publiques (ministère de la Justice)	Représente la pierre angulaire du cadre légal de la gestion financière au sein du gouvernement du Canada.
Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor (Secrétariat du Conseil du Trésor)	Explique la structure des instruments de politique du Conseil du Trésor et énonce les exigences générales communes pour tous les instruments de politique du Conseil du Trésor.
Guide des dispositions financières et des modes de financement (Secrétariat du Conseil du Trésor)	Aide les gestionnaires de programme, les agents des finances et d'autres intéressés à choisir les dispositions financières et les modes de financement appropriés pour l'exécution des programmes.
Cadre stratégique de gestion du risque (Secrétariat du Conseil du Trésor)	Orienté les administrateurs et administratrices généraux dans la façon de mettre en œuvre des pratiques efficaces de gestion des risques à tous les niveaux de leur organisation.
Politique sur les résultats (Secrétariat du Conseil du Trésor)	Établit les exigences fondamentales de la responsabilité ministérielle concernant l'information sur le rendement et l'évaluation. Souligne l'importance des résultats dans la prise de décisions liées à la gestion, aux dépenses et aux rapports publics.
Secrétariat du Conseil du Trésor - politiques relatives aux paiements de transfert	
Politique sur les paiements de transfert	Explique les rôles, les responsabilités et les obligations en matière de gestion des programmes de paiements de transfert.
Directive sur les paiements de transfert	Fournit aux gestionnaires ministériels les exigences opérationnelles nécessaires pour la conception et l'exécution des programmes de paiements de transfert.
Ligne directrice concernant la Directive sur les paiements de transfert	Aide les gestionnaires ministériels à comprendre la Directive sur les paiements de transfert et à l'appliquer, en leur expliquant ses principales exigences et en les situant en contexte.
Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement aux termes de la Politique sur les paiements de transfert et de la Directive sur les paiements de transfert	Aide les administrateurs et administratrices généraux et les gestionnaires ministériels à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de la Politique sur les paiements de transfert et de la Directive sur les paiements de transfert qui s'appliquent aux stratégies de mesure du rendement.
Lignes directrices sur la vérification des bénéficiaires aux termes de la Politique sur les paiements de transfert	Outil non obligatoire, aide les gestionnaires ministériels à s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la Politique sur les paiements de transfert et de la Directive sur les paiements de transfert en matière de vérification des bénéficiaires.
Lignes directrices sur la divulgation des octrois de subventions et de contributions	Énoncent les exigences publiques qui ont trait à la divulgation proactive des subventions et des contributions.
Guide de la Collaboration ministérielle avec les bénéficiaires de subventions et de contributions	Explique les situations dans lesquelles la collaboration entre les ministères fédéraux et les bénéficiaires de subventions ou de contributions peut être acceptable du point de vue de la Politique sur les paiements de transfert.

Remarque : Les titres et descriptions des politiques, directives, normes et lignes directrices ci-dessous proviennent du site Web du Secrétariat du Conseil du Trésor. <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/index-fra.aspx>.

Lois et politiques gouvernementales en matière de gestion financière

La *Loi sur la gestion des finances publiques* est le document juridique fondamental pour la gestion financière au sein du gouvernement. Elle attribue au SCT la responsabilité d'assurer une gestion efficace des ressources publiques fédérales, y compris d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques financières et de gestion, d'allouer les ressources et de surveiller le rendement des ministères. Quatre documents de politique financière et de gestion pangouvernementales mises en place par le SCT ont des répercussions sur la gestion des paiements de transfert.

Entre autres, la *Loi sur la gestion des finances publiques* oblige les ministères à réaliser un examen assidu de la pertinence et de l'efficacité de leurs programmes de subvention et de contribution tous les cinq ans. Les politiques d'évaluation en vigueur encadrent ces examens.

Document essentiel, le *Guide des dispositions financières et des modes de financement* (le Guide) permet de saisir le fondement des structures de financement fédérales et le raisonnement gouvernemental relatif au financement des OBNL.

Ainsi, il fait la distinction entre les dépenses opérationnelles pour l'acquisition de biens et de services pour le gouvernement (autrement dit, l'approvisionnement) et les paiements de transfert. Selon le *Guide*, « [l]es transferts du gouvernement à des bénéficiaires sont perçus comme des contributions à un bien public qui lui permettent donc d'atteindre ses objectifs. » Puis, « [p]our les dépenses d'exploitation et d'investissement, le gouvernement doit payer la totalité, la juste valeur marchande, pour obtenir les biens et services. Dans le cas des paiements de transfert, le gouvernement fournit généralement moins de la totalité de l'aide financière aux bénéficiaires. »

À noter que le terme utilisé pour décrire les ententes de contribution avec les OBNL est « aide financière ». Le *Guide* précise également que, généralement, le financement accordé aux OBNL récipiendaires de paiements de transfert ne permet pas de couvrir entièrement les coûts de la prestation de services. Une comparaison complète de la gestion des paiements de transfert et de l'approvisionnement dépasse le cadre de notre projet. Toutefois, le langage utilisé dans le *Guide* suggère l'opportunité d'une telle comparaison approfondie.

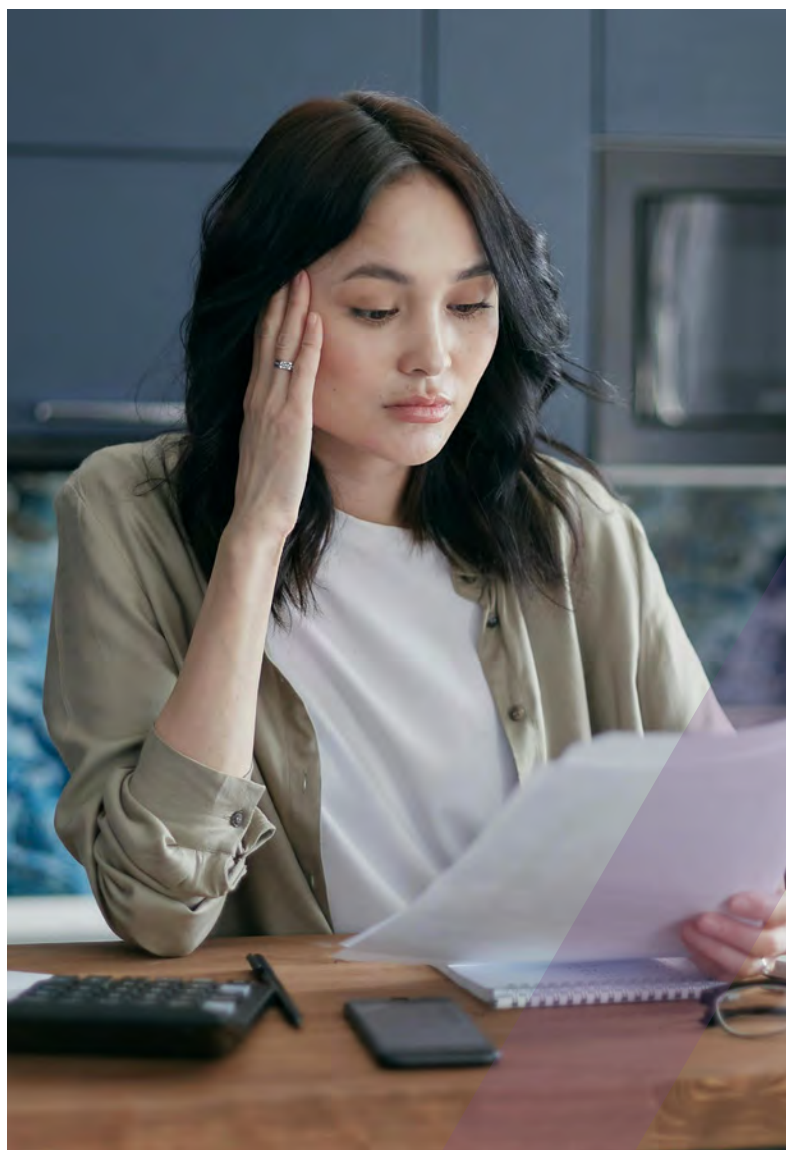
En outre, selon le *Guide*, « [l]e financement d'un bénéficiaire est généralement structuré de sorte à encourager ce dernier à compter en partie sur ses propres moyens. » Toutefois, en réalité, les bailleurs de fonds fédéraux sous-financent les services fournis par l'intermédiaire des OBNL, ce qui force ces derniers à subventionner ces services. Ce constat semble nuire à l'objectif d'autonomie des organismes bénéficiaires. Si le gouvernement voulait réellement encourager leur autonomie, il devrait investir dans d'autres options de financement, de surcroît durables, dont les collectes de fonds, l'entrepreneuriat social et les capacités de gestion financière.

Qui plus est, le *Guide* attribue d'importantes responsabilités aux ministères et aux agences pour veiller au respect des pratiques et des normes de gestion financière. Celles-ci font l'objet d'explications détaillées dans la *Politique sur la gestion financière* du SCT.

Aussi le *Guide* précise-t-il que les ententes de paiement de transfert doivent remplir certaines conditions, dont trois sont particulièrement pertinentes pour le secteur des OBNL :

- « Le gouvernement décide que le paiement de transfert profiterait au public en général et que ses objectifs seraient promus s'il accordait une aide financière. D'ordinaire, le gouvernement octroie une somme inférieure au total nécessaire pour soutenir les activités ou les projets qui profitent à des tiers »;
- « Le gouvernement décide qu'un tiers (bénéficiaire d'aide financière - organisme sans but lucratif, bénévole ou non gouvernemental) est mieux placé que le gouvernement pour aider à fournir un service ou effectuer une tâche particulière »;
- « Il existe un degré raisonnable de certitude que le transfert proposé ne donnera pas lieu à un financement en double ou à un cumul (c'est-à-dire le financement d'activités semblables par plus d'un ministère fédéral, d'une source gouvernementale ou d'autres sources externes au gouvernement). »

Le concept de « cumul » semble pénaliser les bénéficiaires qui utilisent d'autres sources de financement, et ce malgré l'affirmation que le gouvernement ne finance guère 100 % des coûts de projet. La signification du terme « financement en double » demeure incertaine considérant que les fonds gouvernementaux ne couvrent pas la totalité des coûts de programmes. Il en va de même de la déclaration générale que le gouvernement ne finance pas entièrement les « activités ou les projets qui profitent à des tiers ». En effet, toutes les activités gouvernementales, qu'elles soient fournies directement par le gouvernement ou indirectement par le biais de l'approvisionnement ou des paiements de transfert, visent à bénéficier à une tierce partie précise, soient les Canadiens et les Canadiennes.



Le *Guide* énumère différents types d'ententes financières, dont :

- Autres paiements de transfert (APT; p. ex. ceux découlant d'une loi et les transferts à d'autres paliers de gouvernement)
- Subventions
- Modes optionnels de financement (MOF)
- Paiements de transfert souples (PTS)
- Contributions
- Contributions remboursables

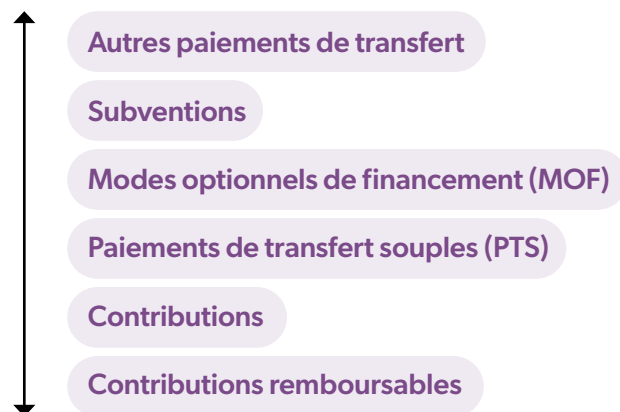
Les types d'entente sont organisés sur un continuum selon leur degré de souplesse. Les ententes situées en haut du continuum sont souples et nécessitent peu de surveillance, imposent un minimum de conditions et peu de paramètres administratifs. À l'inverse, les ententes en bas du continuum offrent peu de souplesse, prévoient des modalités détaillées et de vastes exigences en matière de suivi financier. Les OBNL reçoivent principalement des contributions.

Enfin, le *Guide* rappelle aux ministères que, quel que soit le type d'entente financière choisie, celle-ci doit « pouvoir résister à l'examen du public et favoriser l'optimisation des ressources. » La reddition de compte et la gestion du risque occupent une place centrale dans la gestion gouvernementale, tout comme dans les pratiques de la nouvelle gestion publique. En conséquence, les ministères doivent rendre des comptes non seulement aux organismes financés, mais aussi au Parlement, aux agences centrales, au Bureau du vérificateur général (BVG) et au public. Ainsi, les décisions et les résultats de financement suivent des motivations déconnectées de la prestation de services ou de l'impact dans les communautés. Le personnel ministériel est plutôt tenu de prioriser la documentation et la conformité procédurale dans ses interactions avec le secteur des OBNL. À titre d'exemple, la fréquence de la

FIGURE 1

Types d'ententes financières prévues par le *Guide des dispositions financières et des modes de financement*

Beaucoup de souplesse



Peu de souplesse

déclaration d'information est souvent déterminée en fonction des risques financiers et réputationnels pour le gouvernement. On accorde très peu de, voire aucune, importance aux capacités des organismes, aux besoins des communautés et aux effets à long terme du financement.

Politiques régissant les paiements de transfert

Outre les documents de politiques pangouvernementales présentées dans la section précédente, on dénombre six politiques, directives et guides en matière de finance et de gestion traitant de paiements de transfert, dont la *Politique sur les paiements de transfert* (la Politique) et la *Directive sur les paiements de transfert* (la Directive).

La Politique établit le sujet et le raisonnement en définissant les objectifs, les valeurs et les attentes globales pour une gestion des programmes de paiement de transfert intègre, transparente et

responsable en mettant l'accent sur les bénéficiaires et la collaboration. Bien que cette politique oriente les pratiques de financement, elle ne s'étend pas sur les exigences envers les organismes financés.

La Directive définit la marche à suivre en spécifiant les exigences opérationnelles que les responsables dans les ministères doivent respecter dans la conception, l'exécution, le suivi, les vérifications et la déclaration d'information relatifs aux paiements de transfert.

Selon la Politique, les exigences de déclaration d'information, de suivi et de vérification imposées aux organismes financés doivent être proportionnelles au risque. Celui-ci est évalué à l'aide de trois facteurs clés :

- Le programme de paiements de transfert en soi : sa nature, sa complexité et ses risques particuliers;
- La valeur du financement par rapport aux coûts administratifs : on s'assure que les exigences de déclaration d'information sont raisonnables compte tenu de l'envergure du financement, et ne créent pas de charge administrative excessive;
- Le profil de risque des demandeurs et des bénéficiaires : on tient compte des capacités de l'organisme, de son rendement antérieur, de ses pratiques de gestion financière et de son niveau de risque global.

En conclusion, la Politique vise à créer des exigences d'administration et de déclaration d'information équilibrées. Toutefois, selon ce que rapportent de nombreux organismes financés par le gouvernement fédéral, cet équilibre n'est pas toujours atteint en pratique.

Même si les exigences de déclaration d'information sont inscrites dans chaque entente de financement, les organismes doivent souvent répondre à des demandes supplémentaires ou ad hoc, ou à des

demandes relatives à la conformité, faites par les agents et agentes de programme. Ces demandes s'ajoutent à la charge administrative cumulée des OBNL et ont souvent peu de lien évident avec les facteurs de risque convenus au préalable. Dans les circonstances, les organismes font face à des exigences de conformité qui semblent disproportionnées considérant le financement reçu ou le profil de risque établi. Par le fait même, la réalité discrédite l'intention de la Politique d'assurer une surveillance équilibrée et fondée sur le risque.

Chaque ministère doit mettre en place un système efficace pour l'évaluation de rendement et la déclaration d'information relatives aux programmes de paiement de transfert. Les exigences de conformité imposées aux organismes financés permettent de fournir les données nécessaires. *La Ligne directrice sur une stratégie de mesure du rendement* offre aux administrateurs et administratrices généraux des orientations quant à l'évaluation du rendement, à la collecte de données et à l'évaluation.

Les documents susmentionnés décrivent les attentes du gouvernement par rapport à ses interactions avec le secteur des OBNL et à sa gestion des dépenses. Ils précisent les différents rôles dans le processus de prise de décision, orientent l'action des ministères et encadrent le langage utilisé par les fonctionnaires responsables des décisions de financement. Malgré une mise en œuvre inégale, ces documents forment un cadre cohérent pour comprendre comment le gouvernement fédéral conçoit le secteur des OBNL, ses relations avec les organismes fédéraux et son rôle dans la société.

En effet, les lois et documents de politique que nous avons étudiés conçoivent les OBNL principalement par le prisme de l'aide financière, des besoins et de l'autonomie. Ce langage diffère nettement de celui des politiques d'approvisionnement,



axé sur la croissance économique et la valeur marchande. Cette divergence reflète une perspective néolibérale générale selon laquelle la souplesse et la collaboration avec les OBNL constituent un risque plutôt qu'une occasion stratégique.

Ce cadre politique dicte un ton fondamental qui influence les pratiques de financement fédérales et se trouve codifié dans des directives, lignes directrices et mécanismes de reddition de comptes restrictifs. Ainsi, il établit des contraintes susceptibles de limiter la capacité du secteur à travailler sur des problèmes sociaux complexes. Notre examen a permis de mettre en lumière un langage utilisé dans les politiques et une structure administrative qui contribuent à des relations de financements tendues et à un affaiblissement de l'autonomie des organismes. À terme, ces éléments risquent de nuire à la capacité du gouvernement à atteindre ses propres objectifs.

Obligations de déclaration fédérales en matière de dépenses et de fonctionnement

Le gouvernement fédéral exige des rapports trimestriels et annuels de tous les ministères, agences et sociétés d'État pour appuyer la prise de décisions à l'interne et pour accroître la transparence, la responsabilité et le contrôle des fonds publics. La *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Politique sur les résultats* et d'autres documents de politique expliquent et imposent des obligations de déclaration d'information.

Les rapports sont soumis au Parlement et publiés dans un délai de 60 jours suivant la fin de la période de déclaration. Ils permettent de dresser un portrait exhaustif du rendement financier du gouvernement et fournissent aux instances de contrôle centrales des données opportunes pour détecter des enjeux et corriger le tir tout au long de l'année.

Ce rythme, qui favorise la reddition de compte et le suivi, oblige les ministères à fournir énormément d'information et de documents. Ce travail peut

s'avérer lourd pour certains, compte tenu de la taille, de la portée et de la complexité de leurs programmes et opérations.

C'est en 2009 que la production de rapports trimestriels a été introduite. En 2015, le BVG a reconnu que les vastes obligations de déclaration « pèsent considérablement sur les organisations fédérales » (BVG, 2015, p. 2). On donne l'exemple d'une petite commission fédérale avec un effectif de 11 personnes qui devaient produire 25 rapports annuels ou trimestriels (BVG, 2015, p. 12). Le rapport indique également que les directives pour répondre aux obligations « n'étaient pas suffisamment claires ni cohérentes » (BGG, 2015, p. 8). Malgré ces constats, les exigences n'ont pas changé.

Ces politiques ont plusieurs répercussions pour le secteur des OBNL. À plusieurs égards, les exigences de déclaration imposées aux OBNL reflètent celles auxquelles doivent répondre les ministères fédéraux. Toutefois, considérant les différences notables entre les OBNL et les institutions gouvernementales sur le plan de la taille organisationnelle, des capacités administratives et du mandat opérationnel, cette similitude peut poser problème. Les OBNL fonctionnent généralement avec moins de ressources financières et humaines, et une infrastructure administrative limitée.

Dans ce contexte, des obligations de déclaration substantielles risquent de détourner des ressources précieuses qui seraient autrement nécessaires pour fournir des services et pour engager la communauté.

D'autres raisons expliquent pourquoi le fait de répliquer les obligations de déclaration des ministères dans les ententes de financement avec les OBNL peut être problématique. D'abord, les OBNL sont des partenaires pour la prestation de services. Leur rôle principal consiste donc à répondre aux besoins dans la collectivité plutôt que de gérer d'énormes systèmes administratifs. Ensuite, les exigences de conformité détaillées obligent souvent

les organismes à dédier le temps de leur personnel à des processus de documentation, de collecte de données et de déclaration dont l'ampleur dépasse celle du financement reçu. Cette situation peut créer une charge administrative disproportionnée, en particulier pour les petits organismes sans effectifs affectés à la conformité. Enfin, les paramètres de déclaration d'information du gouvernement mettent l'accent sur des indicateurs standardisés mal adaptés pour saisir les résultats complexes, relationnels et à long terme du travail dans la communauté.

À ces difficultés s'ajoutent les différences structurelles entre les ministères et les OBNL. Les premiers sont financés avec d'importants crédits et disposent typiquement d'une infrastructure administrative interne et d'équipes affectées à la conformité pour gérer les obligations à ce sujet. De plus, divers mécanismes leur permettent d'accéder à des autorisations de dépenses supplémentaires pendant l'année. À l'opposé, les activités des OBNL sont souvent encadrées par des ententes de contributions strictes qui ne couvrent qu'une partie des coûts associés à la prestation des programmes. Dans ces circonstances, les organismes doivent répondre à de vastes obligations de reddition de compte sans pouvoir compter sur les ressources nécessaires à ce travail administratif.

Ce déséquilibre peut avoir des répercussions considérables. Des demandes administratives élevées peuvent contribuer à l'épuisement du personnel, augmenter le roulement au sein des équipes et réduire les capacités organisationnelles, d'autant plus si, en parallèle, les organismes doivent gérer une hausse des besoins dans la communauté et des cycles de financement instables. Dans certains cas, les organismes peuvent même limiter leur participation aux programmes de financement fédéraux parce que les obligations de conformité pèsent plus lourd que les avantages du financement. En fin de compte, cette dynamique risque d'affaiblir l'efficacité des investissements fédéraux en nuisant

à la capacité des OBNL partenaires à fournir des services de manière efficace, à innover et à répondre aux besoins dans la communauté. Trouver un juste équilibre entre les obligations de reddition de compte et les réalités opérationnelles des OBNL devient donc un enjeu central afin que les pratiques de déclaration d'information favorisent, plutôt que d'entraver, la prestation efficace des services dans la communauté.

Sur la base de cet examen des politiques, nous allons analyser les expériences des OBNL afin de comprendre comment ces politiques se répercutent dans leur quotidien. La prochaine section lève le voile sur l'influence des exigences associées au financement et des attentes gouvernementales sur les pratiques des organismes. Il y sera également question des éléments favorables et défavorables au développement de relations de financement positives et efficaces entre les OBNL et les agences fédérales.

Entrevues avec les OBNL : la perspective du secteur sur le financement fédéral

Cette section résume l'essentiel des entrevues menées avec 16 OBNL pendant lesquelles nous avons abordé plusieurs grands thèmes, notamment la dynamique des relations de financement avec le gouvernement fédéral, les pratiques de financement ayant une incidence positive ou négative sur l'impact dans la communauté, ainsi que les perspectives pour les OBNL.

Analyse des relations de financement entre les OBNL et le gouvernement fédéral

Durant les entrevues, les OBNL ont décrit la qualité et la dynamique de leurs relations avec les bailleurs de fonds fédéraux. De nature complexe, ces relations changent fréquemment. Les organismes ont mis en lumière des facteurs individuels, organisationnels et systémiques qui façonnent les relations au fil du temps.

La qualité des relations

La majorité des OBNL interviewés (75 %) qualifient les relations avec leurs bailleurs de fonds fédéraux de généralement positives. En même temps, ils parlent de l'effort et du travail constants requis pour maintenir ces relations. Quatre des organismes interviewés (25 %) décrivent leurs relations plutôt comme négatives, tendues ou non existantes.

3 OBNL sur 4 qualifient les relations avec leurs bailleurs de fonds comme **généralement positives**, grâce à la disponibilité et à la réactivité de leur agent ou agente de programme.

Parlant de la relation de longue date avec son bailleur de fonds, un OBNL de la région de l'Ouest a affirmé : « Travailler avec eux a été une expérience très positive... ils sont même venus nous rencontrer, c'était vraiment génial. »

« J'espère que ce n'est pas naïf si je dis que, de manière générale, nous avons vraiment [eu] de bonnes expériences. »
– OBNL de la région Atlantique

Dans certains cas, les bailleurs de fonds jouent un rôle unique en finançant p. ex. des projets de portée nationale ou pour des populations autochtones pour lesquels les sources de financement sont limitées. Un organisme du Québec s'est dit « très reconnaissant envers le gouvernement fédéral qui a vraiment fourni la majeure partie du financement pour ce projet. »

Un autre organisme de la région Atlantique a longuement parlé de la grande réactivité de son agent de programme, se disant :

« ... chanceux d'avoir pu compter sur un financement de programme depuis très longtemps... Je qualifierais ces relations de très bonnes, voire d'excellentes. C'est facile de parler à quelqu'un puisque nous avons une personne assignée à notre organisme, qui s'occupe à la fois du financement de base ou du financement de projet. »

Les OBNL n'hésitent pas à souligner des relations de financement positives et constructives et s'en disent reconnaissants.

Les témoignages des organismes relativement à différents ministères démontrent que la qualité des relations de financement n'est ni statique ni uniforme. En effet, elle change avec le temps et varie énormément en fonction du contexte, du personnel ministériel et des efforts des organismes.

Bien que la majorité des organismes interviewés décrivent des relations positives, certains mentionnent une dynamique plutôt difficile.

1 OBNL sur 4 qualifie la relation avec son bailleur de fonds de **négative ou de tendue**, en raison du peu de réactivité et d'attentes floues.

Ces organismes parlent de bailleurs de fonds qui ne répondent pas et d'agents et d'agentes de programmes qui arrivent mal préparés aux réunions. Un OBNL de la région du Centre a affirmé que « [s] a relation avec les bailleurs de fonds est tendue dans le meilleur des cas ». Un organisme de l'Ontario a dit de la relation entre son équipe et son agente de programme qu'elle « n'est pas bonne... pas qu'elle soit tendue ou négative en soi. Mais il y a peu d'aide, les réponses se font attendre ou n'arrivent carrément jamais, pour être honnête. »

Un autre organisme de l'Ontario a parlé de l'effet déstabilisant des difficultés de communication avec le personnel de programme. « Généralement, les relations sont devenues plus difficiles [depuis la pandémie]... Maintenant, lorsque nous avons une expérience négative avec un agent ou une agente de programme, c'est déstabilisant pour nous, puisque nous savons que cette personne est notre principal représentant à l'intérieur d'IRCC. »

Selon certains organismes, dans le passé, ils ont été en mesure d'atténuer l'effet d'interactions négatives avec le personnel de programmes en maintenant des relations constructives avec les gestionnaires et directeurs ou directrices. Cependant, en raison d'un important changement de personnel au sein du ministère, les personnes nouvellement arrivées dans les postes de cadre ne disposent pas d'information contextuelle suffisante et hésitent à remettre en question les décisions prises par les agents et agentes de programme.

En résumé, les relations entre le secteur des OBNL et les bailleurs de fonds fédéraux varient considérablement. Beaucoup d'OBNL parlent de vis-à-vis réceptifs, faciles d'accès et intéressés à dialoguer. Cependant, d'autres doivent composer avec un manque de réactivité et un soutien insuffisant. Dans la prochaine section, il sera question des facteurs qui influencent la nature de ces relations.

Facteurs individuels et organisationnels qui influencent les relations de financement

Les relations entre les OBNL et les bailleurs de fonds fédéraux sont de nature dynamique et évolutive plutôt que statique et uniforme. En ce sens, les termes généraux utilisés par les organismes interviewés pour caractériser leurs relations de financement cachent des variations importantes dans le temps et en fonction du bailleur de fonds. L'évolution des relations s'explique par une

multitude de facteurs individuels, organisationnels et systémiques qui en soulignent la complexité et l'interdépendance.

Plusieurs éléments déterminent les relations avec les bailleurs de fonds, dont les interactions avec les agents et agentes de programme, les relations avec le ministère concerné, et les effets d'un changement des priorités ministérielles. Ces différentes influences font qu'une « bonne » relation pourrait être décrite comme constructive et marquée par une grande disponibilité. Toutefois, elle n'est pas nécessairement marquée par une dynamique de soutien, de réciprocité et de respect entre le gouvernement fédéral et le secteur.

Cette nuance devient plus claire avec le témoignage d'un organisme de l'Ontario, qui a décrit sa relation avec IRCC comme suit :

FIGURE 2

Résumé des principaux facteurs individuels et organisationnels qui influencent les relations de financement

Personnel de programme fédéral

Le roulement et la continuité, le niveau de connaissances, la réactivité et le degré de microgestion exercée par le personnel de programme influencent directement la qualité de la relation.

Efforts investis par les OBNL

Des efforts constants investis par les OBNL financés, y compris l'atténuation proactive des tensions et l'éducation délibérée du personnel ministériel, sont cruciaux pour maintenir des relations positives.

Capital social et capacités des OBNL

Le capital social, y compris l'expérience antérieure des dirigeants.e.s d'OBNL auprès du gouvernement fédéral et des ressources suffisantes, détermine l'accès, la confiance et la capacité des organismes pour composer à la fois avec les relations avec le personnel de programme et avec la dynamique créée par la direction du ministère.

Volume d'ententes de financement géré par les OBNL

Le nombre d'ententes de financement en cours gérées par l'organisme financé ajoute de la complexité et peut mettre à rude épreuve les capacités de coordination et relationnelles.

« Tout fonctionne très bien depuis assez longtemps. Mais ça ne veut pas dire que nous avons une belle relation marquée par un grand respect ni que les coupures ne nous affectent pas, ce qui n'a rien à voir avec les personnes qui gèrent nos ententes. Ce sont deux relations distinctes. »

Cette expérience illustre une déconnexion entre relations de travail positives et décisions gouvernementales. Malgré des interactions positives avec le personnel de programme de première ligne, les décisions prises au niveau ministériel, comme une réduction des enveloppes de financement, peuvent créer des difficultés.

Parlant de bonnes relations, les OBNL ont typiquement fait référence à leurs relations de travail positives et mentionné des éléments relevant du service à la clientèle comme la gestion des responsabilités et des communications. La qualité de ces relations dépend à la fois des pratiques organisationnelles et des personnes en cause.

Personnel de programmes fédéral

Pour de nombreux OBNL, les agents et agentes de programmes jouent un rôle déterminant pour la qualité de leurs relations de financement et servent de principal point de contact dans les ministères. Ces personnes représentent le ministère en question auprès des OBNL, mais aussi le travail et les besoins de ces derniers au sein du bailleur de fonds. Le degré de connaissances, de constance et de soutien dont fait preuve le personnel de programmes peut favoriser la collaboration et la confiance. En revanche, une compréhension limitée du secteur des OBNL, un roulement élevé du personnel et une microgestion excessive sont susceptibles de nuire à la relation de financement, voire à l'expérience de financement dans sa globalité.

Selon les OBNL, l'expertise, la confiance et la façon de remplir leur rôle varient énormément parmi le personnel de programmes. Cette variabilité a une incidence considérable sur l'expérience des organismes relativement au financement fédéral. Certains agents et agentes de programme se démarquent par leurs connaissances et leur volonté d'aider et de collaborer pour permettre aux organismes de bien comprendre les différentes exigences et de maintenir des relations de travail productives. Par contre, d'autres semblent moins bien connaître le programme de financement en jeu ou les projets financés. Ces personnes causent de l'incertitude et forcent les organismes à investir du temps et des efforts supplémentaires pour obtenir des clarifications sur les exigences et pour expliquer leurs activités. Cette incohérence signifie que la qualité du soutien reçu par les organismes dépend dans une large proportion de la personne affectée à leur dossier.

Au dire des organismes, un certain manque de confiance et de connaissances des projets financés chez le personnel de programme semble accroître l'influence des équipes des finances, de la comptabilité et des politiques sur leurs communications avec les OBNL. Un organisme de l'Ontario a dit recevoir des questions sur ses pratiques comptables formulées en des termes spécialisés et peu communs, de la part de son agent de programme. Puis, « nous répondons à l'agent [en demandant] “pouvez-vous expliquer ce que vous voulez dire?”, et il nous répond “je ne comprends pas, non plus, cette question vient des finances.” Nous avons l'impression que les décisions dépendent de plus en plus des équipes de la comptabilité et des finances. » En effet, les OBNL avaient parfois l'impression que leur agent ou agente de programme servait davantage comme intermédiaire pour transmettre les exigences internes du ministère au lieu d'agir comme partenaire renseigné censé faciliter la prestation des programmes.

Les cas de microgestion ou les demandes urgentes peuvent découler d'une exigence gouvernementale globale. Toutefois, les organismes rapportent aussi des exemples de comportements hostiles, de critiques ou de mépris de la part du personnel de programme. Celui-ci détient un pouvoir notable, et ce déséquilibre peut donner l'impression aux OBNL de se trouver à la merci d'individus qui ne comprennent pas tout à fait ni leur secteur ni leur travail. Cette dynamique peut donner lieu à des incohérences, à des frustrations, au surmenage et à la difficulté de maintenir des relations de travail constructives. Le témoignage suivant provient d'un organisme de l'Ontario faisant référence à l'ensemble du secteur d'établissement :

« Les gens se sentent humiliés durant les interactions. Les agents répondent après trois semaines de silence en disant “j’ai besoin de cette information d’ici la fin de la journée.” Moi, j’ai l’impression qu’ils ont peur de quelque chose, qu’il y a une échéance interne qu’ils doivent respecter. »

De plus, les organismes remarquent-ils des différences dans la manière dont le personnel de programme gère l'accès aux équipes de direction et aux processus de prise de décisions. Dans certains cas, il fait figure d'un partenaire collaboratif qui facilite les communications avec les cadres du ministère et porte des problèmes à l'attention des responsables supérieurs, au besoin. Dans d'autres cas, les OBNL les perçoivent comme des gardiens qui limitent l'accès à la direction du ministère ou, généralement, à des conseils concernant le programme en question.

Un taux élevé de roulement parmi le personnel de programmes peut créer des effets positifs et négatifs pour les organismes financés, selon le ministère et le contexte organisationnel. Un organisme bénéficiaire de financement de PC, qui était à son quatrième agent de programme en cinq ans, a décrit ce roulement comme l'agrandissement graduel de son réseau naturel. Aussi, la promotion d'une agente de programme au sein du même ministère ne signifie-t-elle pas nécessairement la perte de relations ou du savoir institutionnel. D'autres organismes ont plutôt exprimé une perception négative d'un roulement élevé, notamment si cette situation les contraint à accueillir et à éduquer cinq agents ou agentes de programme durant les deux ans que dure leur entente de financement. Les organismes se disent alors très frustrés si l'agent en question participe à une réunion sans avoir révisé au préalable les propositions, rapports ou discussions antérieures et posent des questions de base au sujet de leur travail. L'investissement en temps, travail et ressources requis pour constamment renseigner du nouveau personnel s'avère particulièrement excessif pour les petits OBNL. À en juger par les expériences liées, de fréquents changements du personnel, d'autant plus s'ils s'accompagnent d'une préparation insuffisante de la nouvelle personne en poste, peuvent entraîner un déplacement des charges



administratives vers les organismes bénéficiaires. De plus, ils risquent de bouleverser la continuité dans la collaboration et la supervision du programme.

Selon plusieurs témoignages, les OBNL consacrent du temps et des ressources à l'éducation de nouveaux agents et agentes de programme. Un organisme de l'Ontario a décrit l'évolution de ses interactions avec le personnel ministériel au fil du temps :

« Avant, les agents y mettaient beaucoup d'efforts et savaient nous donner assez de flexibilité et de liberté pour prendre des décisions et ne nous empêchaient pas de faire des choses. Ils ne se perdaient pas dans les détails, et nous n'avions pas à les éduquer. Aujourd'hui, certaines personnes arrivent sans aucune préparation et nous devons tout leur expliquer. »

Le temps et l'effort requis pour familiariser le personnel de programmes avec le fonctionnement d'un OBNL, l'historique de l'organisme et les besoins de la communauté, entre autres, dépassent le cadre normal de la collaboration. Ainsi, ils peuvent devenir un fardeau important pour les ressources des organismes. Cette dynamique crée des effets inégaux : tandis que les organismes ayant beaucoup de ressources, un grand capital social ou une certaine expérience des bailleurs de fonds fédéraux sont susceptibles de mieux absorber le travail supplémentaire, les petits organismes vivent une pression accrue.

Durant les entrevues, les concepts de « chance » et de « reconnaissance » ont émergé comme principaux éléments utilisés par les organismes pour interpréter leur relation avec le personnel de programmes. Il n'y a que peu de transparence ou de prévisibilité quant à l'expertise d'un ou d'une agente de programme, à sa réactivité et à sa connaissance du programme de financement. Lorsqu'ils tombent sur un interlocuteur bien informé et serviable, les

OBNL se disent « chanceux » et reconnaissants, sachant que leur cas n'est pas la règle. En revanche, la situation est décrite comme « malheureuse » lorsque l'agent semble moins compétent et réactif, et que la collaboration semble difficile.

Capacité organisationnelle des OBNL

Sur le plan organisationnel, la qualité des relations de financement dépend de la capacité des OBNL à investir les efforts et les ressources nécessaires au maintien d'un lien solide et constant avec les bailleurs de fonds. Et ce même si la relation se démarque par la serviabilité et la réactivité du personnel de programmes. Les organismes travaillent à réduire les tensions, font des compromis lorsque nécessaire, et réfléchissent à la meilleure façon d'interagir dans le but de créer ou de préserver une relation constructive et positive. Témoignage d'un OBNL en Ontario :

« Nous essayons de développer des relations avec le bailleur de fonds parce que c'est dans notre intérêt et dans l'intérêt de notre clientèle. Alors, nous sommes prêts à tourner certains coins ronds et à voir où nous pouvons accepter des compromis. Cependant, si quelque chose est vraiment important pour nous, nous sommes prêts à défendre notre point de vue. »

Dans les faits, pour maintenir des relations constructives et se retrouver dans les processus fédéraux, il faut souvent des connaissances spécialisées ou une expertise en relations gouvernementales. Cette exigence ajoute une autre couche de travail non rémunéré pour les OBNL, soit le temps et l'énergie nécessaires pour cultiver et maintenir des relations.

De plus, d'après les organismes, les réseaux personnels, p. ex. les liens tissés par la direction et la présence de collaborations multisectorielles, ont une incidence positive sur les relations avec les bailleurs de fonds fédéraux. Selon plusieurs, leurs contacts influencent l'expérience de cette relation, et des réseaux bien développés favorisent les communications, les liens de confiance et des interactions efficaces. L'effet d'un bon capital social est illustré par l'exemple suivant donné par un OBNL en Ontario :

« Ma relation de financement est excellente parce qu'on me connaît. J'ai fait partie du personnel politique et j'ai beaucoup d'amis à l'intérieur. Alors, quand j'envoie un courriel, on répond immédiatement. Je peux m'adresser directement au sous-ministre qui, lui, communiquera avec le bureau du ministre. »

Selon les organismes, les ressources dont dispose un organisme et sa dépendance aux fonds fédéraux déterminent également la relation de financement. Un organisme de l'Ontario a expliqué :

« Tout dépend des relations personnelles et de l'organisation. Notre budget annuel de plusieurs millions de dollars nous confère un certain poids. Seulement 7 % de notre budget proviennent de fonds fédéraux, alors, les craintes que nous pouvons avoir ne sont pas les mêmes qu'un organisme financé à 100 % ou 90 % par le fédéral. »

L'accès au capital social et aux ressources financières n'est pas réparti équitablement à l'échelle du secteur. D'où l'hétérogénéité dans les relations avec les bailleurs de fonds fédéraux. Cette situation impose un regard critique dans une optique d'équité puisque, historiquement, le secteur public n'a été ni entièrement représentatif ni inclusif. Il a ainsi créé des disparités dans l'accès aux rapports d'influence. Du fait de ces iniquités systémiques, certains

organismes sont mieux positionnés pour développer des relations de financement positives, tandis que d'autres font face à des obstacles structurels qui limitent leurs possibilités d'engagement et d'influence. Le manque de transparence et le risque de favoritisme ainsi créés renforcent les iniquités.

De l'avis des OBNL, la complexité et la densité de leurs relations de financement, déterminées par le nombre d'ententes, la participation de plusieurs agents et agentes de programme, et la coordination entre différents ministères et programmes, peuvent causer un stress opérationnel, mettre de la pression sur les ressources et affecter leur capacité à maintenir des rapports de financement positifs. S'ils ont signé plusieurs ententes de financement, les organismes doivent gérer différentes obligations de déclaration d'information, exigences des bailleurs de fonds et échéanciers. Un organisme de la région du Centre a expliqué la complexité de ses diverses enveloppes de financement : « nous avons plusieurs ententes de financement fédérales et chacune comprend diverses fourchettes de financement de divers ministères, divers agents ou agentes de programme, et diverses exigences de financement. »

FIGURE 3

Résumé des principaux facteurs systémiques qui influencent les relations de financement avec les bailleurs de fonds fédéraux

Direction du ministère

L'engagement, l'accessibilité et le sens de responsabilité démontrés par les cadres du ministère déterminent comment les relations de financement sont vécues de manière générale.

Changements dans la main-d'œuvre fédérale

Des changements de personnel chez le bailleur de fonds, y compris du roulement et de la restructuration, causent de l'instabilité et des lacunes de connaissances institutionnelles avec lesquelles les organismes doivent composer continuellement.

Réaction du gouvernement aux changements dans l'opinion publique

Des courants dans l'opinion publique peuvent influencer les priorités des bailleurs de fonds, leur tolérance au risque et le ton général de la relation de financement.

Facteurs systémiques et leur influence sur les relations de financement

Plusieurs facteurs systémiques influencent les relations de financement entre les OBNL et les ministères fédéraux. Ainsi, un changement à la tête du ministère et le roulement du personnel peuvent nuire à la continuité et aux liens de confiance. En outre, des dynamiques politiques et sociales générales, p. ex. un examen accru du public des dépenses gouvernementales ou des sentiments anti-immigration dans la société, peuvent accroître la prudence et la réticence du personnel ministériel.

De l'avis des organismes, les personnes à la tête d'un ministère jouent un rôle prépondérant pour développer des relations de financement positives. Des cadres intéressés et cohérents offrent des canaux de communication et de rétroaction constructifs, particulièrement pour des enjeux systémiques, ce qui permet de créer des partenariats plus productifs avec les OBNL. En l'absence de tels canaux, les décisions prises par la direction risquent de s'éloigner de la réalité, des défis et de l'expertise communautaire du secteur.

Les changements dans la main-d'œuvre de la fonction publique fédérale ont une incidence significative sur les relations de financement, selon le témoignage des organismes interviewés. Un départ massif à la retraite et l'arrivée de nouveau personnel dans les postes de gestion, de cadre et de haute direction d'un ministère peuvent entraîner une perte de mémoire institutionnelle et de relations de confiance construites au fil des ans. Un organisme de l'Ontario a expliqué cette dynamique en évoquant son expérience avec IRCC :

« Beaucoup de gens dans les postes de niveau élevé avec qui nous travaillons sont nouveaux. Ils apportent de nouvelles idées, mais en même temps, ne savent trop quoi faire. Le lien de confiance avec le secteur n'y est plus... ils ne savent pas qu'ils peuvent nous faire confiance lorsque nous posons des questions ou essayons de les aider sur certaines questions. »

Les organismes ont aussi parlé de changements dans l'opinion publique et d'un examen accru de la part du public, notamment à la suite de scandales au sein du gouvernement. Ces éléments créent une pression sur tout le système. Cette pression s'infiltré dans le quotidien des relations de financement, notamment

sous forme de réduction du financement, d'un resserrement des règles concernant les dépenses admissibles, ou d'une surveillance accrue. Selon un organisme de l'Ontario, « l'opinion par rapport à l'immigration a changé... alors, ils sont très peur d'être perçus comme étant trop indulgents ou généralement trop dépensiers. »

En conclusion, malgré un regard majoritairement positif que les OBNL portent sur leurs relations avec les bailleurs de fonds fédéraux, un examen plus détaillé permet d'en comprendre la complexité et les nuances. Ainsi, les organismes reconnaissent que leurs relations avec « le » bailleur de fonds se déclinent à plusieurs niveaux, notamment le personnel de programmes et la haute direction. Dans un contexte de roulement élevé du personnel, de changements dans l'opinion publique et de capacités limitées, ils mettent beaucoup d'efforts à maintenir des relations positives. Souvent, ces dernières sont le résultat combiné de chance, de capacités, de capital social et d'investissements en temps et travail.

Analyse des pratiques de financement fédérales

Après l'analyse des relations de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur des OBNL, dans cette section, nous tournons le regard sur les pratiques des bailleurs de fonds et leur incidence, positive ou négative, sur l'impact communautaire. En effet, ces pratiques déterminent dans une grande mesure si les organismes bénéficiaires et leurs communautés obtiendront des résultats significatifs et durables.

Durée du financement

Lorsque l'on aborde les pratiques de financement avec les OBNL, la question de la durée des ententes revient souvent. Ils soulignent alors les avantages du financement pluriannuel, en particulier des ententes de plus de trois ans, pour faire une réelle différence

dans la communauté. De plus, les ententes d'une certaine durée favorisent la continuité d'un programme, le développement des capacités et la rétention du personnel, ainsi que l'investissement dans le développement de relations durables avec la communauté. À propos de l'incidence des ententes de financement de trois ans, un organisme de la région de l'Ouest a dit : « pour faire avancer un programme, il faut développer les capacités dans la communauté, faire participer la communauté à l'aide de programmes stables. Un cycle de trois ans offre plus de temps pour accompagner et développer les équipes en vue de réaliser le programme. »

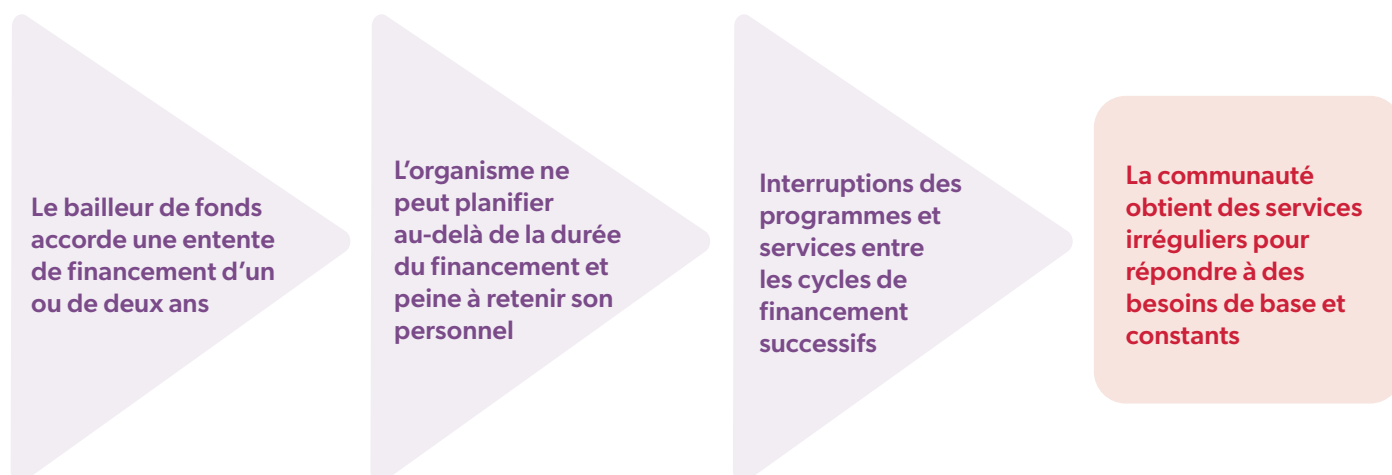
Aussi, un financement de longue durée permet-il de prendre le temps d'embaucher du personnel qualifié. Un organisme de la région de l'Atlantique a expliqué la difficulté de faire des embauches pour un projet de courte durée :

« Parfois, pour un projet d'un an, la nouvelle personne embauchée a besoin de quatre mois pour trouver ses repères, ou bien il faut plusieurs mois avant de trouver la bonne personne. Cette réalité n'est pas prise en compte par le gouvernement, c'est quand même ironique. Un financement de longue durée, que ce soit pour deux ou trois ans, est habituellement plus utile et durable. »

En outre, le financement pluriannuel joue un rôle essentiel pour réaliser l'une des priorités du gouvernement fédéral et du secteur des OBNL, soit la démonstration d'un impact communautaire significatif. L'évaluation d'un programme après six ou huit mois ne permet habituellement de saisir des résultats à court terme ou des indicateurs précoces. Un financement de trois ans permet aux organismes de montrer des résultats établis et des changements systémiques. Un organisme de la région de l'Ouest a utilisé l'analogie suivante pour décrire la différence : lorsqu'une personne intègre un programme à

FIGURE 4

Incidence du financement de courte durée sur les communautés



neuf ans et y demeure pendant trois ans, on peut observer une transformation en elle. Par contre, si on tentait de mesurer le changement après un an, on ne pourrait voir de réelle différence.

Obligations de déclaration d'information et de reddition de compte

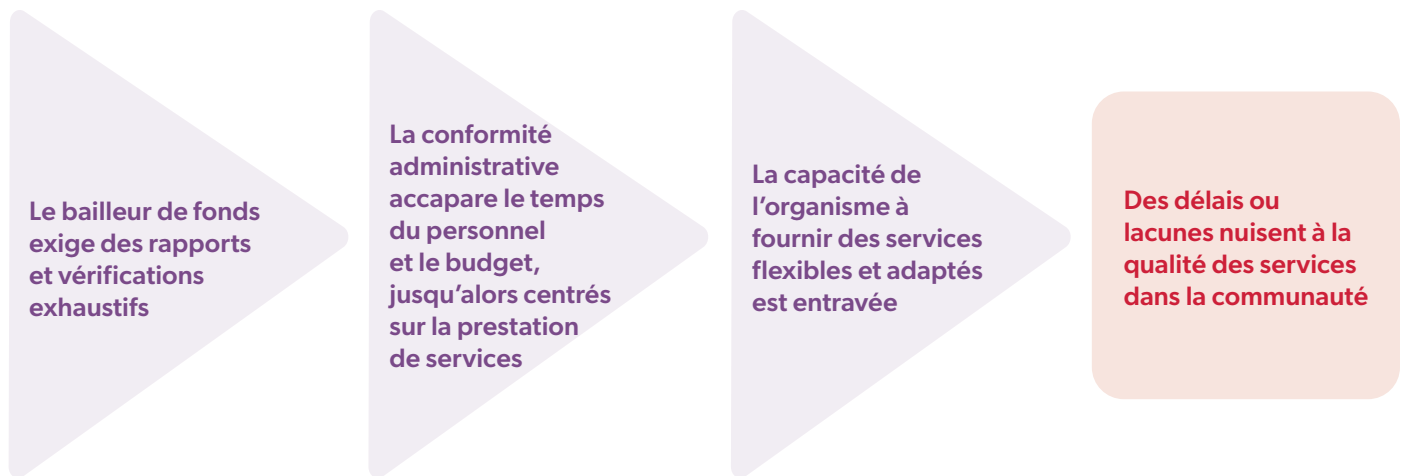
Dans la mire des OBNL : les exigences de déclaration d'information relative au financement, qu'ils jugent excessives et lourdes, d'autant plus si on les ajoute aux obligations réglementaires de l'Agence du revenu du Canada (ARC) pour les organismes de bienfaisance. Au dire des organismes, ces obligations accumulées nécessitent beaucoup de temps et de ressources et, du coup, enlèvent des capacités autrement consacrées à la prestation de services. De plus, un manque de connaissances et de compréhension du secteur de la part du personnel ministériel peut compliquer la déclaration des résultats et de l'impact. Selon un OBNL de l'Ontario, « ... les exigences administratives liées aux programmes et le niveau de contrôle ont vraiment nui à notre capacité d'innover sur le terrain et de faire notre travail comme il aurait fallu. »

De nombreux organismes affirment par ailleurs recevoir peu de commentaires sur les rapports soumis aux ministères et ne pas savoir comment ou si l'information sert à éclairer la prise de décisions. De manière générale, les organismes qualifient la déclaration d'information comme un exercice de conformité plutôt que comme une occasion pour apprendre et améliorer les programmes. Un organisme de l'Ontario ne passe pas par quatre chemins en disant : « si je ne savais pas à quel point les rapports ne sont pas importants pour le gouvernement, je serais plus nerveux comme organisme bénéficiaire de financement. Mais comme je sais que les rapports ne vont absolument nulle part... personne ne s'en préoccupe, alors, moi non plus. »

Comparant les obligations des gouvernements provincial et fédéral, un organisme de la région Atlantique affirme : « les mécanismes fédéraux pour soumettre une demande ou des rapports de financement sont définitivement plus lourds... Souvent, on demande des rapports d'étape, soit sous forme de rapports trimestriels ou des prévisions budgétaires ou de flux de trésorerie plus détaillés. » L'organisme dit préférer l'approche de la province,

FIGURE 5

Effet de la charge administrative sur les communautés



davantage axée sur la confiance : « C'est plus facile quand le bailleur de fonds fait confiance à l'organisme de faire le travail. Nous avons déjà mis en place beaucoup de mécanismes de contrôle. »

Les OBNL interviewés perçoivent les obligations de déclaration d'information généralement comme lourdes, à l'exception notable de ceux financés par SAC. Selon les politiques sur les paiements de transfert, ces obligations sont explicitement réduites pour les bénéficiaires autochtones afin de diminuer le plus possible la charge administrative. Trois organismes financés par SAC ont systématiquement fait état d'obligations simplifiées, plus gérables et proportionnelles, sans pour autant négliger la reddition de compte. Cette simplification a plutôt permis de prévenir des demandes excessives susceptibles de monopoliser du temps et des ressources autrement consacrés aux programmes essentiels des organismes et à leur impact dans la communauté.

Engagement et communications

Les OBNL ont abordé plusieurs aspects de l'approche gouvernementale en matière d'engagement et de communication, tant avec les organismes bénéficiaires qu'avec leurs communautés.

Ainsi, ils apprécient particulièrement les visites sur place et y voient une pratique d'engagement positive qui permet au personnel ministériel de témoigner directement de la valeur des programmes et services, de renforcer les relations avec les équipes des organismes et d'enrichir leurs connaissances. Un organisme de la région de l'Ouest explique : « les visites sur place sont importantes... je pense qu'il est très utile pour les gens de voir et de comprendre le contexte, l'intention et l'objectif des programmes. »

Quelques organismes interviewés ont aussi souligné les cas où des bailleurs de fonds fédéraux ont écouté les arguments du secteur et répondu favorablement à ses efforts de plaidoyer. Un organisme de l'Ontario raconte : « Nous avons assez bien réussi à présenter, à défendre et à mettre en œuvre des projets qu'IRCC n'aurait jamais financés il y a 15 ou 20 ans, p. ex. des programmes nichés pour venir en aide aux femmes enceintes et aux jeunes mères nouvellement arrivées au Canada. » Dans le même sens, les OBNL avaient dans le passé dénoncé le manque criant de services pour les personnes 2ELGBTQIA+ nouvellement arrivées au pays. IRCC a pris acte des commentaires et a intégré ce volet dans ses cycles de financement subséquents. Ce geste a montré que l'apport des



communautés n'est guère purement consultatif, mais peut influencer les priorités de financement.

L'absence de réaction de la part des bailleurs de fonds fédéraux constitue un problème important. Un organisme de la région de l'Ouest a décrit l'effet déstabilisateur en lien avec un programme bien établi dont le financement a été coupé. L'OBNL avait tenté à maintes reprises de communiquer avec le ministère sans obtenir de réponse. Puis, il a reçu un avis inattendu l'informant d'une baisse du financement de 60 % pour l'un de ses programmes sociaux pourtant financé de façon récurrente par le gouvernement pendant huit ans. L'organisme avait six mois pour démanteler le programme, supprimer des postes, ébranler les relations avec la communauté et mettre un terme précoce à un programme établi. Cette imprévisibilité nuit à la stabilité organisationnelle, mais aussi à la confiance dans la communauté et à la continuité des services.

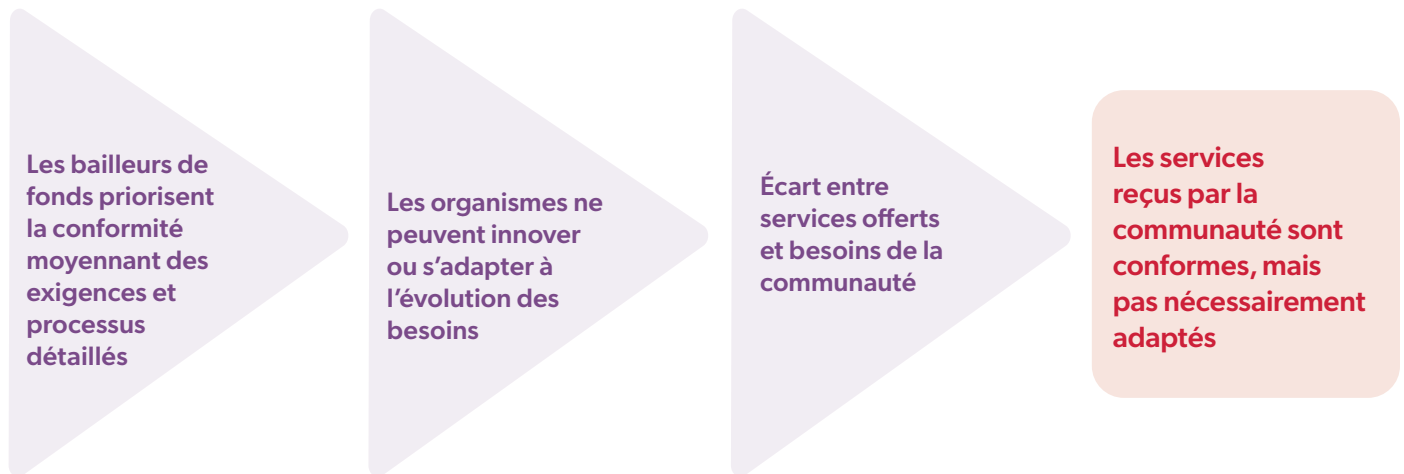
Quant aux organismes travaillant auprès des communautés en quête d'équité, ils témoignent d'une importance excessive mise sur les consultations des groupes marginalisés dans l'octroi de financement, sans qu'on accorde une importance équivalente à l'action et aux changements

structurels. Un organisme de la région du Centre a insisté sur ce point : « une grande partie du financement pour les communautés 2ELGBTQ+, surtout les communautés autochtones 2ELGBTQ+, est réservée à la consultation et à l'engagement... Nous servons d'intermédiaire pour recueillir cette information; autrement, le gouvernement devrait aller directement à la rencontre des communautés. » Personne ne remet en question l'importance des activités d'engagement, toutefois, les organismes décrivent des processus de consultation répétitifs, extractifs ou déconnectés des réformes du financement, qui multiplient les demandes auprès des communautés sans que celles-ci bénéficient de résultats réels. Dans l'ensemble, ces pratiques empêchent les OBNL de répondre de manière juste aux besoins des communautés et renforcent la prise de décisions « au sommet » susceptible de nuire à l'obtention des résultats imaginés par la communauté.

Dans le même esprit, un organisme dirigé par des personnes noires dans la région Atlantique a mis en lumière l'écart entre la perception qu'a le gouvernement de sa communauté et les besoins réels de celle-ci :

FIGURE 6

Effet de l'importance excessive accordée à la conformité sur les communautés



« Les membres de la communauté sont vraiment fatigués de parler des torts que nous avons subis et souhaitent des espaces où nous pouvons être joyeux et nous amuser, simplement... Je pense que les gouvernements et systèmes mis en place par les blancs ont cette idée des personnes noires, autochtones et de couleur comme formant un bloc monolithique marqué par l'injustice [le traumatisme du racisme]. Et ces expériences sont réelles, mais en même temps, nous avons en nous une immense joie et le besoin de célébrer, et je ne sais pas si le gouvernement est aussi disposé à nous accorder du financement pluriannuel pour faire ça. »

Flexibilité et contraintes

Le degré de souplesse, ou, à l'inverse, de contraintes de la part des bailleurs de fonds fédéraux a été un sujet maintes fois soulevé durant les entrevues avec les OBNL.

Plusieurs d'entre eux disent avoir bénéficié de pratiques flexibles durant la pandémie, leur permettant de réagir promptement aux besoins changeants dans la communauté par le déploiement de programmes sur mesure. Un organisme de l'Ontario décrit cette période comme suit : « Nous

avons reçu du financement pour réaliser des initiatives auxquelles nous avons réfléchi bien avant la COVID... Nous avons pu réaliser un sondage auprès de personnes immigrantes et augmenter le financement de notre programme destiné aux personnes LGBTQ nouvellement arrivées. » La flexibilité durant cette période a pris diverses formes, notamment l'autorisation pour certains organismes de transférer des fonds non utilisés à l'année suivante.

Malgré cette évolution positive observée durant la pandémie, les organismes considèrent systématiquement la rigidité des programmes de financement comme un obstacle les empêchant de répondre efficacement aux besoins des communautés et de faire une réelle différence. Selon eux, la définition très restrictive des priorités et programmes de financement est particulièrement handicapante pour leur capacité à répondre avec flexibilité aux besoins ponctuels ou changeants de leur clientèle. Un organisme autochtone de la région du Centre qualifie le langage et les règles étroites sur les dépenses admissibles utilisés par les bailleurs de fonds fédéraux de « coloniaux ». Pour lui, l'encadrement par cette structure de financement contraint sa capacité à créer un espace

adapté aux expériences de traumatisme, à redonner à la communauté et à renforcer un engagement réciproque.

« De plus en plus, IRCC encadre ce que nous avons le droit, ou non, de faire. Ainsi, durant le dernier cycle de négociations, le ministère a instauré un plafond pour les dépenses de perfectionnement professionnel et de déplacement. Nous n'étions plus du tout autorisés à offrir des cours de langue avancés. Ces règles semblent très éloignées des besoins de la communauté. »

– OBNL en Ontario

Un autre souci opérationnel majeur soulevé par les OBNL est la surutilisation du financement de projet très restrictif et de courte durée. Ces contrats imposent souvent des limites serrées sur les dépenses admissibles, en particulier les coûts de fonctionnement et de ressources humaines, et compliquent la tâche des organismes de financer l'infrastructure de base requise pour fonctionner efficacement. Dans ces conditions, certains organismes doivent obtenir des dizaines de petites subventions à durée limitée, juste pour poursuivre leurs opérations. Un OBNL de la région Atlantique s'est exprimé sur cette situation :

« Des fonds que nous recevons, 80 % correspondent à du financement de projet et 20 % à du financement de base. Notre budget de fonctionnement est revu aux trois ans, alors, nous assumons le risque qu'il change. D'où la nécessité de multiplier les projets. Là, nous avons 17 projets par année pour être en mesure de payer le salaire des gens. »

Un autre organisme dans la région de l'Atlantique a mentionné les attentes souvent irréalistes des bailleurs de fonds à l'approbation des projets proposés, mais avec des montants inférieurs à ceux demandés. Malgré la réduction de leur financement, les organismes sont souvent censés livrer des projets dans leur ampleur, tels que proposés initialement.

Processus de prise de décisions

Les OBNL font aussi état d'un manque de transparence et de responsabilité dans le processus de prise de décisions dans les ministères. Bien que ces derniers consultent le secteur, les organismes interviewés se sont souvent dits dans l'incertitude quant à l'utilisation concrète de la rétroaction fournie dans la prise de décisions. Cette dynamique mine la confiance et crée la frustration parmi les OBNL et leurs communautés. Ce manque de clarté comporte par ailleurs le risque de créer des conditions inégales.



Un organisme de l'Ontario a expliqué comment ce flou a marqué le processus de négociation de plusieurs mois pour leur actuelle entente de financement. L'organisme avait du mal à comprendre où les décisions se prenaient et qui était responsable. Le pouvoir décisionnel semblait revenir tantôt aux gestionnaires, tantôt aux directeurs; tantôt au bureau régional, tantôt au bureau national. Selon l'organisme, « c'[était] impossible de retracer une seule décision et très difficile de la contester, parce qu'on ne sait jamais à qui parler. »

Connaissances et capacités du personnel

Durant les entrevues, les OBNL ont décrit des manquements relatifs au soutien reçu du personnel ministériel, notamment en raison de l'absence de certaines connaissances de base chez le personnel de programmes.

De l'avis des organismes, en théorie, le personnel de programmes devrait fournir de l'aide à ceux et celles qui en ont le plus besoin. Toutefois, selon leur témoignage, ce n'est pas ce qui se produit en réalité. Des organismes bénéficiant d'un financement fédéral pour la première fois disent avoir reçu un minimum de soutien, laissant planer le doute sur la bonne façon de respecter les exigences du bailleur de fonds. Un OBNL de l'Ontario a expliqué que comme nouvel organisme, il avait besoin de plus d'orientation et posait davantage de questions. Le mutisme du personnel de programme était alors particulièrement frustrant.

L'absence d'un véritable soutien pour les bénéficiaires de financement peut créer des obstacles et une charge administrative supplémentaire. Elle peut même causer la perte du financement fédéral. Au dire des organismes, d'autres formats de soutien, p. ex. des guides, instructions et séances d'information en ligne, seraient les bienvenus.

Évidemment, le personnel de programmes doit posséder des connaissances acceptables pour offrir un soutien adéquat aux organismes financés. Toutefois, les OBNL disent avoir eu affaire à des agents et agentes dont la formation a été insuffisante, les obligeant à les renseigner sur la nature du secteur des OBNL, leur travail et les principes du développement communautaire. Cette situation a augmenté le travail pour les organismes dont les ressources sont déjà étirées. Ainsi, ils compensent le manque de capacités dans les ministères qui, en principe, devraient être en mesure de former leur personnel adéquatement pour que celui-ci puisse efficacement remplir ses fonctions.

L'interaction avec un membre du personnel de programme décrite par un organisme en Ontario met en lumière l'absence d'une compréhension du contexte parmi les agents et agentes du ministère. L'organisme soutient depuis longtemps des personnes 2ELGBTQIA+ nouvellement arrivées et avait déjà reçu de bons commentaires du ministère. Puis, durant une rencontre, l'agent de programme a demandé pourquoi un événement particulier avait attiré seulement 60 participants et participantes, puisque l'organisme avait aidé 300 personnes nouvellement arrivées par le biais d'autres programmes. L'agent a alors parlé d'un faible taux de participation de 20 %. La confusion régnait chez l'organisme, puisque l'agent semblait mal comprendre que la participation à des événements communautaires ponctuels ne se mesurait pas de la même façon que la participation à des programmes continus en classe. Il serait déraisonnable de penser que chaque personne servie par ses programmes durant une année participera à un événement unique. Cet échange illustre les risques d'une connaissance limitée de la prestation des programmes, soit des attentes irréalistes et une rétroaction tout sauf constructive, qui nuisent à la qualité de l'engagement entre le personnel ministériel et les OBNL.



Plusieurs organismes ont noté que les bailleurs de fonds ont souvent de la difficulté à saisir les services indirects ou en amont, de même que les initiatives visant des changements systémiques. Les paramètres de déclaration d'information, les indicateurs de responsabilité et le langage des programmes tendent davantage vers les modèles de prestation de services directs, y compris une association entre résultats mesurables et individus participants. En parlant de ce défi, un organisme de l'Ontario explique que les partenariats locaux en matière d'immigration, c'est « une autre histoire que les services directs ». Puis, « parfois, nos problèmes viennent du fait qu'IRCC semble avoir beaucoup du mal à se faire à l'idée du développement communautaire en général. Ils ne comprennent juste pas. »

L'importance que le gouvernement continue d'accorder aux services directs oblige les OBNL travaillant dans les domaines du plaidoyer, du développement des capacités et des changements systémiques à investir du temps et des efforts supplémentaires pour renseigner les bailleurs de fonds sur la nature de l'impact dans leur contexte respectif. En effet, les initiatives de changement systémique produisent habituellement des résultats à long terme, diffus, relationnels et mal adaptés aux mesures traditionnelles. Ce décalage est susceptible de créer une charge administrative supplémentaire et de sous-évaluer l'importance des interventions indirectes et structurelles.

Durant les entrevues, les organismes ont décrit des pratiques de financement positives et négatives, allant des exigences de déclaration d'information jusqu'aux activités d'engagement. Cette variabilité au sein du gouvernement pointe vers une incohérence structurelle avec des pratiques prometteuses qui, au lieu de devenir la norme à l'échelle du gouvernement, restent localisées.

Sondage : effets des exigences des bailleurs de fonds sur le temps et les ressources des OBNL

Parmi les 16 organismes interviewés, huit ont répondu à un sondage de suivi centré sur l'effet des exigences des bailleurs de fonds sur le temps et les ressources des OBNL. Le tableau 9 présente un résumé de ces organismes et de leurs expériences quant aux demandes de financement déposées en 2023 et en 2024.

La taille très restreinte de notre échantillon ne permet pas de tirer des conclusions au sujet de la relation entre la capacité des organismes et leurs expériences concernant les demandes de financement. Cela dit, durant les entrevues, nous avons systématiquement entendu que les organismes aux ressources administratives restreintes ont une capacité limitée à présenter plusieurs demandes ou à suivre des processus de

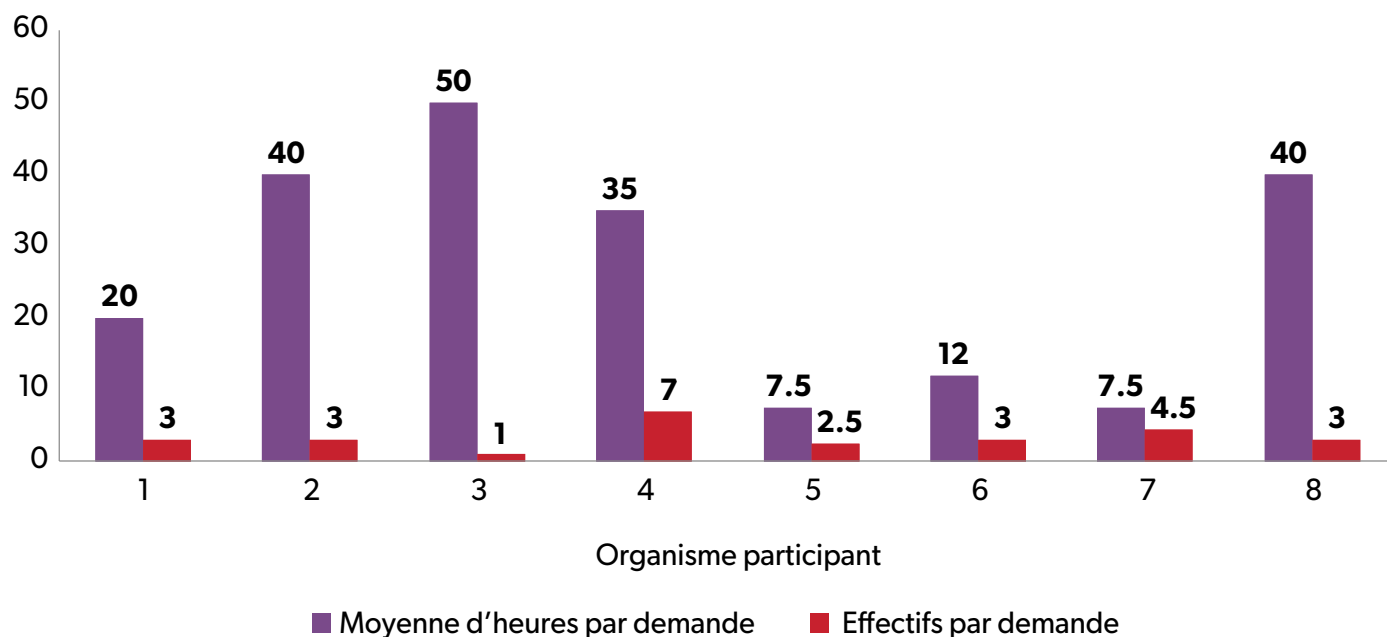
TABLEAU 9

Caractéristiques des OBNL et leurs expériences relativement aux demandes de financement (2023-2024)

Organisme participant	Budget annuel	Effectifs	Demandes présentées	Demandes acceptées	Moyenne d'heures par demande	Effectifs par demande
1	200 000 \$	3	5	0	20	3
2	500 000 \$	5	4	4	40	3
3	500 000 \$	5	4	3	50	1
4	626 000 \$	5	1	1	35	7
5	950 000 \$	6	5	2	5-10	2-3
6	1 200 000 \$	18	13	4	12	3
7	2 400 000 \$	20	24	7	5-10	3-6
8	10 000 000 \$	180	2	1	40	3

FIGURE 7

Moyennes d'heures et d'effectifs consacrés à chaque demande de financement (2023-2024)



soumission complexes. En fin de compte, cette situation réduit leur compétitivité, davantage affaiblie par les modèles de financement dont le soutien des capacités opérationnelles de base des OBNL est qualifié d'inadéquat.

Temps consacré à se conformer aux exigences des bailleurs de fonds

Dans le sondage, les organismes ont indiqué le nombre d'heures passées à se conformer aux exigences en matière d'administration et de comptabilité des bailleurs de fonds fédéraux au cours du mois précédant le sondage. Le tableau 10 met en lumière les différences observées. Selon les chiffres rapportés, un organisme a passé de trois à quatre heures sur des activités associées aux visites sur place de bailleurs de fonds le mois précédent, tandis que les autres organismes y avaient consacré zéro heure. Ce portrait reflète la nature occasionnelle de ces visites.

TABEAU 10

Heures consacrées aux exigences des bailleurs de fonds le mois précédent

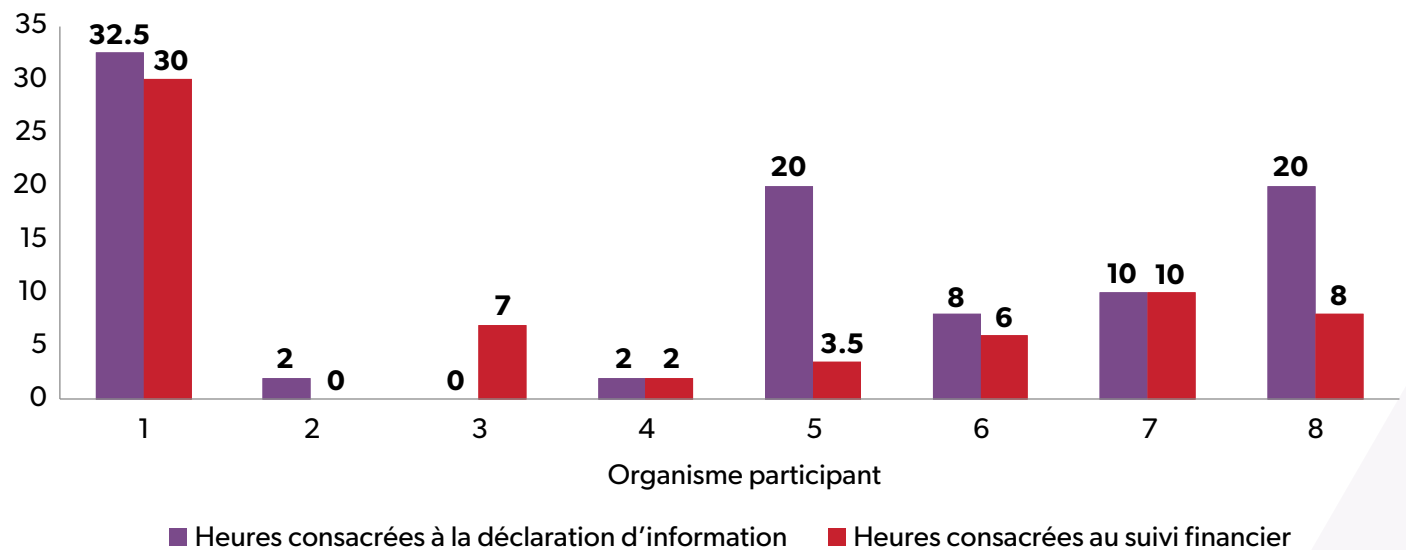
Organisme participant	Budget annuel	Effectifs	Heures consacrées à la déclaration d'information	Heures consacrées au suivi financier
1	200 000 \$	3	25-40	30
2	500,000 \$	5	2	–
3	500 000 \$	5	0	7
4	626 000 \$	5	2	2
5	950 000 \$	6	15-25	3-4
6	1 200 000 \$	18	8	6
7	2 400 000 \$	20	10	10
8	10 000 000 \$	180	20	8

Globalement, les organismes relatent que les cadres passent plus de temps que les autres membres du personnel à répondre aux exigences des bailleurs de fonds en matière d'administration et de comptabilité (p. ex. déclaration d'information, vérifications et

visites sur place). Considérant le niveau salarial et de responsabilités élevé des cadres, le temps consacré à ces activités de conformité est coûteux pour les organismes.

FIGURE 8

Heures consacrées aux exigences des bailleurs de fonds le mois précédent



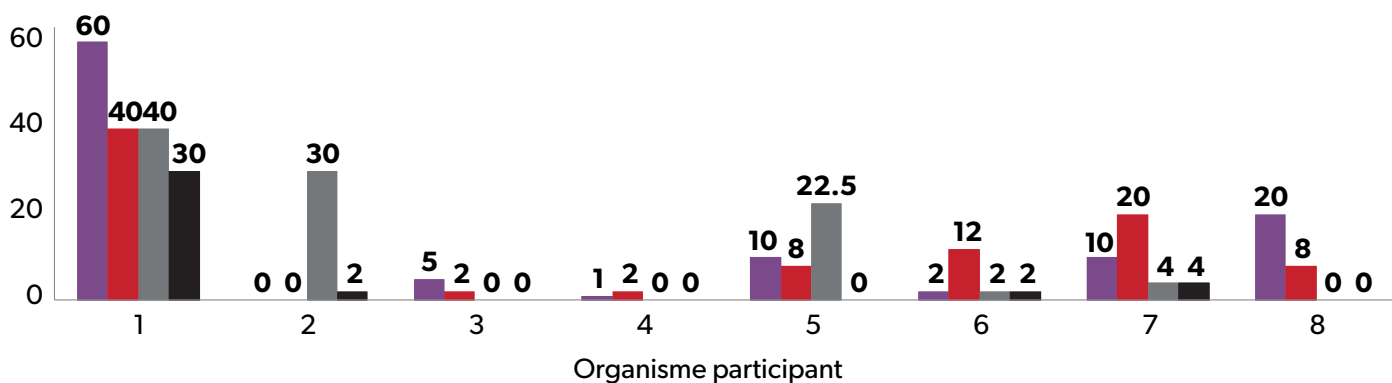
TABEAU 11

Heures consacrées aux exigences des bailleurs de fonds le mois précédent, selon le niveau de poste

Organisme participant	Budget annuel	Effectifs	Heures consacrées par les cadres	Heures consacrées par le personnel administratif	Heures consacrées par le personnel de programmes	Heures consacrées par le personnel de première ligne
1	200 000 \$	3	40-80	40	40	30
2	500 000 \$	5	–	–	30	2
3	500 000 \$	5	5	2	0	0
4	626 000 \$	5	1	2	0	0
5	950 000 \$	6	10	8	20-25	0
6	1 200 000 \$	18	2	12	2	2
7	2 400 000 \$	20	10	20	4	4
8	10 000 000 \$	180	20	8	0	0

FIGURE 9

Heures consacrées aux exigences des bailleurs de fonds le mois précédent, selon le niveau de poste



■ Heures consacrées par les cadres
 ■ Heures consacrées par le personnel administratif
■ Heures consacrées par le personnel de programmes
 ■ Heures consacrées par le personnel de première ligne

Les sections suivantes présentent une analyse des réponses aux questions ouvertes du sondage. Les organismes étaient invités à réfléchir aux effets que les exigences des bailleurs de fonds avaient sur leur fonctionnement. Aussi leur a-t-on demandé ce qu’une réduction de 50 % des exigences par les bailleurs de fonds signifierait pour leur travail. Dans leurs réponses, les OBNL décrivent divers effets, dont

la charge administrative, les capacités du personnel mises à rude épreuve et la difficulté de répondre adéquatement aux besoins dans la communauté. L’intensité des effets varie selon les capacités organisationnelles, la qualité de la relation avec le bailleur de fonds, et les exigences particulières associées au financement fédéral reçu.

Effets sur le plan organisationnel : systèmes et opérations

Les figures 8 et 9 démontrent que les organismes consacrent un nombre significatif d'heures à satisfaire aux exigences administratives des bailleurs de fonds. Les réponses aux questions ouvertes du sondage permettent de comprendre comment cette situation se traduit dans leur quotidien.

Ainsi, un organisme du Québec affirme que ses activités quotidiennes et ses services de base « subissent toutes sortes d'effets négatifs. Les subventions que nous recevons sont extrêmement restrictives, ce qui limite comment nous pouvons utiliser l'argent, en plus de devoir suivre des procédures strictes de déclaration d'information concernant notre utilisation des fonds. »

Les OBNL disent vouloir mettre à niveau leurs logiciels financier et de comptabilité afin de rendre la production de rapports plus efficiente. De tels investissements de fonctionnement permettraient de mitiger les effets négatifs des exigences formulées par les bailleurs de fonds. Toutefois, en raison des restrictions imposées par ces derniers, il est difficile pour les organismes d'engager ces dépenses. L'un d'entre eux a décrit une recherche constante d'équilibre entre le maintien de ses services et la volonté d'améliorer ses systèmes internes de comptabilité et de déclaration d'information.

Les petits organismes dans les régions rurales sont les plus susceptibles de subir des effets négatifs. Ainsi, un OBNL dans la région Nord avec un effectif de trois personnes a utilisé l'équivalent de 14 jours ouvrables pour satisfaire aux exigences de ses bailleurs de fonds. Pendant ce temps, l'équipe n'a pas travaillé sur la planification ou la prestation de ses services. Fait à noter, bien que cet organisme ait été le plus petit de notre échantillon, c'est lui qui a passé le plus d'heures à répondre aux exigences des bailleurs de fonds fédéraux. L'organisme décrit ce travail comme suit :

« Au cours des derniers mois, notre équipe a passé environ 100 heures à répondre aux exigences en matière d'administration et de comptabilité, y compris la déclaration d'information, la planification et les rapports de comptabilité, et la coordination de visites sur place. Tous les membres de notre équipe ont un poste à contrat. Dans ce contexte, bien que ce travail ait temporairement monopolisé une partie de leur temps aux dépens de la prestation de programmes au quotidien, il a aussi permis de solidifier nos systèmes internes, notamment le suivi financier, la gestion de données et nos pratiques de documentation. Tout cela favorise la transparence et la reddition de compte, mais nous a aussi contraints à revoir notre horaire et l'allocation de nos ressources afin de trouver un juste équilibre entre le travail de conformité et la prestation des services. »

Bien que l'organisme dise avoir bénéficié de la situation pour renforcer ses capacités, considérant sa taille, le coût de renonciation est considérable. Dans une si petite équipe, les tâches administratives ne peuvent être absorbées par des employés affectés à cette fonction. Elles grugent plutôt le temps des personnes responsables de la prestation de programmes et de l'engagement avec la communauté. Le fait de consacrer l'équivalent de presque trois semaines de travail à satisfaire à des exigences administratives signifie une réduction importante de la capacité organisationnelle. Autrement, celle-ci serait utilisée pour fournir des services et, par le fait même, pour réaliser les objectifs du financement du gouvernement fédéral.

Un autre OBNL dans la région Nord a expliqué son approche pour composer avec les exigences des bailleurs de fonds. Ainsi, il a intégré la production de rapports dans son processus opérationnel lié à la prestation de programmes afin de réduire les interruptions de services. Cette stratégie lui permet de trouver un équilibre entre les activités

de conformité et ses programmes. Toutefois, elle ne pourrait s'appliquer de la même manière à tous les OBNL compte tenu des différences dans la demande pour les services, l'évolution des besoins dans les communautés et les diverses réalités au sein même du secteur.

Effets sur le personnel : charge de travail et bien-être

Plusieurs OBNL participant au sondage ont affirmé que les contraintes budgétaires, les restrictions liées au financement et la charge administrative importante mais sous-financée entraînent l'épuisement des équipes. À son tour, cet épuisement affecte le niveau de services que les organismes sont en mesure d'offrir. Un OBNL du Québec décrit son expérience :

« En raison de notre situation budgétaire, nous fonctionnons actuellement avec un minimum d'employés, ce qui représente un défi en soi. L'épuisement est déjà plus présent parmi le personnel communautaire de première ligne et affecte notre équipe de différentes façons. Pour répondre à toutes les exigences des bailleurs de fonds, c'est notre équipe, le cœur de notre organisme, qui porte le plus grand fardeau, parce qu'il y a de moins en moins de soutien lui permettant d'exercer son travail essentiel qui sauve des vies. »

Un autre organisme de la région Centre a également soulevé la question de l'épuisement, en plus de celle d'une dépendance aux conseillers et conseillères externes temporaires, renforcée par les actuels modèles de financement :

« Souvent, notre financement est limité et lié à un projet, alors nous ne pouvons embaucher qu'un certain nombre de personnes qui sont toujours débordées. Beaucoup d'entre elles sont épuisées, et

nous finissons par embaucher des conseillers ou conseillères. Pourtant, ces personnes ne connaissent pas notre situation, et ça prend du temps et de l'énergie, déjà assez restreints, pour développer des relations avec elles. »

Lorsqu'on leur demande comment ils recevraient une réduction des exigences par les bailleurs de fonds, les organismes disent clairement qu'un tel changement favoriserait une meilleure charge de travail et le bien-être de leurs équipes. Un organisme du Québec affirme qu'il s'attendrait à « moins de pression sur le personnel administratif pour courir après les gens des opérations afin d'obtenir des détails et des chiffres. »

« Avec moins d'exigences des bailleurs de fonds, on libérerait des capacités et de l'énergie chez notre personnel pour se concentrer sur le développement de notre travail, des résultats et d'autres sources de financement. »

– OBNL en Ontario

Pour un OBNL au Québec, la réduction des exigences par les bailleurs de fonds lui permettrait de mieux soutenir son personnel et de lui offrir plus de flexibilité, d'autonomie et de viabilité organisationnelle :

« Moins d'attentes et d'exigences nous aideraient à sortir de notre situation déficitaire actuelle, à augmenter nos effectifs, à financer des avantages sociaux pour notre personnel (nous en font la demande depuis un certain temps) et, globalement, à créer des résultats positifs. »

Effets sur la communauté : accessibilité et qualité des services

Le temps et les ressources considérables que les OBNL doivent consacrer aux exigences découlant du financement fédéral peuvent limiter leur capacité à répondre aux besoins dans la communauté et à fournir des services.

La lourdeur administrative engendrée par le financement fédéral peut dépasser les dispositions des ententes signées. Ainsi, des organismes de toutes les régions affirment que le flux constant de courriels, de demandes de documentation, et de dates limites et de réunions imprévues exacerbe la charge administrative déjà importante. Les programmes s'en trouvent affectés tout comme, dans certains cas, l'accessibilité des services pour les membres de la communauté. Selon un OBNL de la région Ouest, « ça monopolise du temps qui serait mieux utilisé pour aider les participants et participantes, améliorer le programme et élargir nos services ou bonifier la culture au travail. »

Plusieurs organismes disent avoir développé des stratégies pour s'adapter aux exigences complexes des bailleurs de fonds. Certains ont réduit l'accès aux services directs ou l'aide aux bénéficiaires afin de gérer leurs coûts opérationnels. Un organisme de l'Ontario dit avoir dû réaffecter un membre du personnel de programmes à la production de rapports et à la préparation de demandes de subvention. Cette situation l'a contraint à diminuer le nombre de femmes accompagnées dans le cadre de son programme de mentorat. Un autre organisme de l'Ontario a expliqué : « plutôt que de nous concentrer sur les résultats, l'expansion de nos programmes ou l'augmentation de notre visibilité, nous passons tellement de temps à colliger des données, à rédiger des rapports, à analyser des données et à faire du va-et-vient entre collègues avant qu'une chose ne soit prête pour l'envoi. »

Selon les organismes, une réduction des exigences par les bailleurs de fonds les aiderait de différentes façons à mieux soutenir leurs communautés en libérant du temps précieux pour leur personnel. Un organisme de l'Ontario affirme qu'une réduction des exigences lui permettrait de « consacrer plus de temps à la collaboration stratégique avec ses partenaires, à la réalisation d'initiatives novatrices et à l'expansion d'activités pour le partage des connaissances afin de renforcer l'impact communautaire au-delà des livrables immédiats. »

« J'aurais plus de temps pour notre travail fondamental, y compris les réunions, la recherche, les activités de plaidoyer et les communications. »

– OBNL de la région Atlantique

Dans l'ensemble, les réponses au sondage mettent en lumière l'ampleur des ressources investies par les OBNL pour se conformer aux exigences des bailleurs de fonds fédéraux. De plus, elles soulignent à quel point cette situation restreint la disponibilité et la qualité des services pour les communautés. Même si certaines exigences administratives découlent de lois ou de politiques, d'autres offrent de la flexibilité. Les ministères fédéraux peuvent jouer un rôle important pour réduire la charge administrative des organismes bénéficiaires par une conception et une mise en œuvre délibérées des programmes.

Participation de la communauté : les effets des pratiques de financement sur le terrain

La participation des communautés, dans le cadre de groupes de discussion et d'entrevues, a complété les entrevues et le sondage auprès des OBNL afin de tenir compte de la perspective des communautés sur les effets des pratiques de financement. Au total, neuf membres de communautés associées à quatre OBNL ont participé à notre étude. Ces personnes ont souligné l'urgence de répondre aux besoins de base, expliquant que les programmes, dont plusieurs sont sous-financés, assurent souvent des droits fondamentaux. Elles ont aussi soulevé la question de l'épuisement du personnel dans le contexte d'un financement instable, et disent douter de l'avenir des programmes et services.

Qui plus est, elles ont mis en évidence les effets accrus des pratiques de financement fédérales sur les communautés qui font face à des barrières systémiques et à l'oppression, dont les conséquences plus graves des interruptions de services. En même temps, les membres des communautés ont souligné l'importance d'un financement continu et constant pour favoriser la guérison, la stabilité et un bien-être durable dans les communautés marginalisées.

L'urgence de répondre aux besoins fondamentaux

Les membres des communautés ne laissent planer aucun doute sur le rôle crucial des OBNL dans leur vie. En effet, c'est grâce aux organismes qu'ils ont accès à des ressources qui, autrement, n'existeraient pas. Ainsi, ils leur permettent de développer leurs compétences, de bénéficier de programmes de mentorat ou culturels, de manger, ou d'avoir un endroit où dormir. Une personne membre d'une communauté de la région Nord a insisté sur



l'importance des programmes communautaires dans les régions rurales et éloignées où l'offre de services s'avère souvent sporadique.

Les témoignages des membres des communautés montrent comment les OBNL réalisent leurs programmes et cultivent un esprit d'inclusion sociale et économique.

« Tous les êtres humains ont le droit de se loger, ont le droit, s'ils ont des problèmes de santé, de se rendre à l'hôpital... si les services dont nous bénéficions ici n'existent pas, quel genre de société allons-nous avoir? »

– Personne participant à un groupe de discussion au Québec

Une personne membre d'une communauté au Québec a parlé autant du rôle central des OBNL qui fournissent les choses essentielles de la vie aux gens que de l'insuffisance des fonds disponibles pour ces services.

« Bien sûr, ces organismes bénéficieraient d'un financement accru pour répondre à tous ces besoins de base. Les choses que les gens tiennent pour acquises, p. ex. un manteau d'hiver. Souvent, ils viennent me demander si nous avons une couverture de plus ou un manteau d'hiver. Et souvent, nous répondons que nous avons seulement un manteau léger, pas encore de manteau d'hiver. Nous attendons des dons privés des gens. Mais les besoins sont constants, constants, constants. »

Le soutien gouvernemental considéré comme essentiel

Aux yeux des membres des communautés, des fonds gouvernementaux stables constituent la seule voie réaliste pour financer les services des OBNL considérant l'ampleur des besoins. Une personne du Québec participant à un groupe de discussion a expliqué :

« De façon réaliste, c'est impossible pour un organisme de cette taille et qui aide autant de personnes de dépendre uniquement de dons privés. C'est impossible. Il a besoin d'un financement gouvernemental important et constant. En ce moment, l'équipe fait des miracles avec très peu de ressources. C'est incroyable, le travail qu'elle accomplit. »

Épuisement du personnel : résultat d'un financement instable et d'une demande à la hausse

Les membres des communautés ont parlé de la charge de travail et de la pression grandissantes que subit le personnel des organismes. Selon plusieurs,

le secteur s'approche d'un point de rupture avec des organismes à bout de souffle qui répondent à des besoins urgents, grandissants et de plus en plus complexes dans leurs communautés.

« Les travailleurs sociaux sont tellement débordés que nous avons atteint un point de rupture. Une travailleuse sociale s'occupe de 40 personnes. Si elle est chanceuse, elle peut passer 10 minutes avec chacune d'elles. C'est loin d'être suffisant pour résoudre n'importe quel problème qu'elles peuvent avoir. »

– Personne participant à un groupe de discussion au Québec

Difficultés à long terme créées par les contraintes de financement

Pour un organisme qui vient en aide aux personnes itinérantes, les difficultés liées au financement fédéral peuvent amplifier les problèmes inhérents à son travail auprès d'une population très vulnérable. Une personne participant à un groupe de discussion au Québec a expliqué que de nombreuses personnes itinérantes vivaient dans les stations de métro, contribuant à la visibilisation d'une crise publique qui reflète les contraintes de financement. Selon elle, il s'agit d'un « résultat direct de l'inaction du bailleur de fonds pour répondre aux besoins des personnes itinérantes. » Et d'enchaîner que ces situations soulèvent des questions plus grandes sur les répercussions sociétales des pratiques de financement actuelles : « Dans quel genre de société allons-nous vivre d'ici cinq ou dix ans? Nous allons avoir des problèmes sociaux. »

Une autre personne de l'Ontario a mis en lumière l'importance du travail d'un OBNL qui offre du mentorat à l'emploi aux femmes racisées et marginalisées. En même temps, elle décrit l'effet négatif à long terme des contraintes de financement :

« En fin de compte, ça donne un effet boule-de-neige négatif. Avec le temps, les femmes ne recevront plus de soutien dans leur carrière, ne pourront plus progresser, les entreprises ne prendront plus l'accès des femmes au sérieux et les femmes n'auront plus de promotion. L'appui pour les femmes de la diversité est vraiment important, parce qu'elles forment le tissu de notre pays et que beaucoup de ces industries sont encore dominées par les hommes. »

Des contraintes de financement aux conséquences mortelles

Les membres des communautés ont aussi signalé la gravité particulière des conséquences des contraintes de financement pour les groupes privés d'équité. Dans leur cas, l'interruption de services peut avoir des effets considérables sur la sécurité et l'accès à l'aide. À ce sujet, une personne participant à un groupe de discussion au Québec a affirmé : « le problème avec le manque de financement, et ça va sonner grossier ou extrême, c'est que si les personnes itinérantes ne reçoivent pas les ressources dont elles ont besoin, malheureusement, par temps froid, elles peuvent décéder. »

Un financement soutenu pour aider les communautés

Les membres des communautés associées à des organismes autochtones ont souligné le pouvoir guérissant des espaces dédiés aux cérémonies, aux programmes culturels et au développement communautaire. Une personne de la région Centre a exprimé sa reconnaissance du soutien gouvernemental au programme culturel destiné à sa communauté de personnes bispirituelles.

Les effets de ce travail se déploient dans la durée qui dépasse souvent les cycles de financement de projets restreints et de courte durée. Toutefois, les membres des communautés ont décrit à plusieurs reprises les changements durables engendrés par des programmes continus. Au fil du temps, ces investissements renforcent les liens et le bien-être, deux résultats qui requièrent un soutien constant pour se concrétiser pleinement.

Pour bien comprendre les effets du financement fédéral, il faut écouter les voix des communautés. Les fonctionnaires et systèmes bureaucratiques existent souvent loin du quotidien des Canadiens et Canadiennes qui utilisent les services des OBNL, ou qui en bénéficient. Les communautés ont besoin de canaux de communication pour faire valoir leurs expériences dans l'élaboration de politiques, de cadres de financement et de structures de gouvernance. À défaut de tels canaux, les fonds fédéraux passent par des systèmes qui limitent l'impact communautaire à un moment de besoins grandissants. La perspective des communautés met en évidence la valeur des OBNL et le risque réel que représente leur précarité chronique. Elle souligne la nécessité d'un financement soutenu et de politiques ancrées dans la réalité du terrain.

Discussion

Le secteur des OBNL fournit des services sociaux, environnementaux et communautaires essentiels dans tout le pays et partout dans le monde. Ses organismes travaillent dans des milieux urbains et ruraux, avec le grand public ou des communautés privées d'équité. Malgré l'omniprésence des OBNL dans la vie des Canadiens et Canadiennes, le financement nécessaire à la réalisation de leur travail est souvent irrégulier et sporadique. Pourtant, les organismes continuent à soutenir leurs communautés, indépendamment de l'opinion publique, de la volonté politique ou des conditions socioéconomiques.

Dans le cadre de ce projet, nous avons évalué les effets des politiques et pratiques de financement fédérales sur un certain nombre d'OBNL et leurs communautés respectives, en utilisant une méthode de recherche-action participative. Le projet a permis de produire des données et des renseignements stratégiques susceptibles d'enrichir les efforts de plaidoyer du secteur, de contribuer à la compréhension du contexte créé par les politiques en jeu, et de mettre en évidence des pratiques prometteuses.

L'expérience des OBNL relativement au financement fédéral s'inscrit dans le contexte général du secteur, où des problèmes de longue date (sous-financement chronique des activités de fonctionnement, précarité de la main-d'œuvre et hausse de la demande) croisent des pratiques de financement fédérales. Cette combinaison accentue le stress et la vulnérabilité des organismes (Ayer et Anderson, 2022; Edwards, Jensen et Mauermann, 2022). Notre projet se veut une contribution à cette conversation

globale, sous forme d'un examen systématique de la façon dont les relations de financement fédérales sont structurées, gouvernées et vécues.

Relations avec les bailleurs de fonds

La bonne volonté, les communications respectueuses et l'engagement commun à créer des résultats dans les communautés que les organismes vivent sur le plan humain les amènent à parler souvent en termes positifs de leurs relations avec les bailleurs de fonds. Le personnel de programme se montre généralement prêt à aider, accessible et sincèrement investi dans le succès du travail financé. Cette dynamique interpersonnelle influence l'évaluation générale de la relation faite par les OBNL.

En même temps, les organismes parlent systématiquement de difficultés opérationnelles avec l'administration du financement. Entre autres, il est question d'un certain manque de flexibilité dans la réponse aux besoins des communautés, d'incohérence dans l'interprétation des règles, ainsi que de retard de paiement qui causent des problèmes de trésorerie et risques organisationnels. Les OBNL utilisent leur capital social, le temps de leur personnel et leur expertise en relations gouvernementales pour gérer les relations avec les bailleurs de fonds. Bien qu'ils qualifient ces problèmes de systémiques, plutôt que particuliers à leur situation, l'effet cumulatif de ces problèmes peut être considérable et affecter la rétention du personnel, la prestation des programmes et la pérennité de l'organisme.

Ces constats suggèrent un certain décalage entre la perception généralement positive des relations et les difficultés inhérentes aux pratiques de financement au quotidien, voire leur effet parfois déstabilisant. Aux yeux des OBNL, ces difficultés « font partie du système », en particulier lorsqu'ils considèrent que le bailleur de fonds est contraint par des politiques, des lois ou des processus internes de gestion des risques. En conséquence, ils se disent reconnaissants des intentions, mais nomment aussi des problèmes persistants qui requièrent des changements structurels.

Soulignons que la description la plus souvent positive des relations par les OBNL ne doit pas être interprétée comme l'absence d'un besoin de réformes. Elle reflète plutôt la capacité des organismes à faire la différence entre les efforts démontrés par des individus et l'architecture globale qui encadrent l'action de ces individus. La constance et la gravité des difficultés nommées montrent bien que la volonté à elle seule est insuffisante. En lieu et place, des changements réels dans les pratiques de financement s'imposent pour faire le pont entre les engagements énoncés et les réalités opérationnelles.

Pratiques des bailleurs de fonds

Les organismes ont mis en lumière une panoplie de pratiques de financement positives leur permettant de répondre efficacement aux besoins dans la communauté. Ils ont souligné l'attitude des bailleurs de fonds qui se montrent ouverts à les rencontrer et à discuter de leurs demandes, qui répondent rapidement à leurs questions, ou qui acceptent d'adapter les règles d'un programme sur la base d'informations et de preuves pertinentes. Loin de violer des obligations prévues par la loi ou des politiques, cette flexibilité démontre une interprétation souple des règles en vigueur au bénéfice d'une utilisation plus efficace des fonds publics.

Tous les ministères n'adoptent pas le même niveau de flexibilité, aux dires des organismes. Différents degrés de tolérances au risque à différents niveaux de la bureaucratie fédérale déterminent l'existence et le niveau de flexibilité exercée.

Enfin, les OBNL participants en ont eu long à dire sur les difficultés persistantes dans les relations avec leurs bailleurs de fonds. Ces difficultés nuisent à leurs activités quotidiennes et mettent en péril les résultats à long terme du financement fédéral. Parmi elles, les ententes de financement de courte durée ou assorties de nombreuses conditions, des changements de priorités accompagnés de demandes urgentes et imprévues, le manque de transparence et de réactivité, ainsi que l'aide limitée pour satisfaire aux attentes du bailleur de fonds. Ces enjeux peuvent mettre à mal les capacités du personnel, créer de l'instabilité et concentrer l'attention sur la conformité aux dépens de l'impact communautaire.

Les résultats du sondage montrent que les exigences des bailleurs de fonds peuvent entraîner des répercussions disproportionnées pour les petits OBNL dans les communautés rurales. Ces organismes ne disposent ni des capacités, ni des ressources, ni de l'infrastructure pour répondre adéquatement à des exigences de déclaration d'information nécessitant des ressources considérables. De plus, la réalité et les défis associés au travail en milieu rural exacerbent la situation de ces organismes.

Effets du financement fédéral

Le contexte de financement décrit dans cette étude touche les OBNL et leurs communautés à quatre niveaux interreliés : individuel, organisationnel, communautaire et systémique.

Les OBNL et leurs communautés sont reconnaissants du soutien financier que leur accorde le gouvernement fédéral. Ces fonds permettent de

réaliser des programmes et des services vitaux qui offrent de tout, de la sécurité culturelle jusqu'aux nécessités de la vie. Dans certains cas, ils permettent de financer des initiatives négligées par la plupart des autres bailleurs de fonds. Aussi jouent-ils un rôle prépondérant pour les sous-secteurs sous juridiction fédérale, p. ex. les services d'établissement.

Cela dit, malgré la grande diversité des organismes sur le plan de la taille, des capacités et de la mission, l'évolution vers un financement par projet et à court terme, accompagné d'exigences administratives de plus en plus strictes, a créé une pression généralisée. Celle-ci a des conséquences qui touchent à la fois la prestation de services par les OBNL, le fonctionnement du secteur et les questions d'équité.

Au niveau individuel, la précarité d'emploi et le fardeau de travail grandissant affectent les membres du personnel et les bénévoles. En raison des ententes de financement de courte durée qui sous-tendent de nombreux programmes, les contrats de travail sont de nature temporaire et liés aux cycles de financement. Cette situation laisse planer l'incertitude pour le personnel et complique la rétention des effectifs expérimentés. Les employés et employées s'occupent fréquemment de tâches administratives liées à la conformité, p. ex. la rédaction de demandes de subvention et la production de rapports, en plus de la prestation de services. À la longue, cette pression peut contribuer à l'épuisement, au stress et à une baisse de motivation, en particulier dans les petits organismes où chaque membre du personnel porte plusieurs chapeaux.

Chez les OBNL, l'instabilité des structures de financement affecte la planification, la continuité des programmes et l'harmonisation des activités en fonction de la mission. Les ententes de financement par projet, de courte durée et assorties de conditions limitent les ressources dont disposent les organismes

pour élaborer des stratégies à long terme ou pour investir dans leur infrastructure, le perfectionnement de leur personnel et l'évaluation. Il arrive que les organismes doivent ajuster leurs programmes à répétition pour correspondre aux priorités de financement, ce qui risque d'entraîner une dérive de la mission ou une fragmentation des services. Aussi, un roulement de personnel élevé dans les ministères peut-il signifier la perte d'un savoir institutionnel et, par conséquent, causer du travail supplémentaire pour les OBNL qui doivent alors investir du temps pour éduquer le nouveau personnel en place. Encore une fois, la situation est particulièrement difficile pour les organismes communautaires ou de petite taille, en raison d'un manque de ressources pour gérer les processus administratifs et de déclaration d'information.

Dans les communautés, les pressions financières que subissent les organismes se traduisent par des services moins réguliers et moins accessibles. La perte de relations de confiance constitue un autre risque réel si le personnel des organismes change souvent ou si les organismes mettent fin à des programmes. Les petits organismes communautaires, souvent profondément ancrés dans leurs communautés et à l'écoute de leurs besoins, sont particulièrement vulnérables dans un environnement de financement compétitif. S'ils cessent leurs activités, leurs communautés perdent des services locaux et adaptés à leurs cultures que les grands organismes ne peuvent facilement remplacer.

Enfin, au niveau systémique, l'environnement de financement influence la structure, l'équité et l'efficacité de tout le secteur des OBNL. Le financement compétitif par projet peut décourager la collaboration et favoriser la concentration de ressources dans les grands organismes mieux outillés pour composer avec des systèmes de financement

complexes. Une telle évolution pourrait nuire à la diversité des organismes dans le secteur et affaiblir la représentation des communautés. Aussi la dépendance financière envers certains bailleurs de fonds pourrait-elle empêcher les organismes de participer aux efforts de plaidoyer ou à des conversations critiques. Ainsi, elle fragiliserait la capacité du secteur à aborder des problèmes systémiques et à influencer les changements de politiques.

Mis ensemble, ces effets ne compromettent pas seulement la viabilité des organismes individuels, mais aussi la qualité, la continuité et l'équité des

services disponibles pour les communautés. Des approches de financement offrant de la stabilité, de la souplesse et de la reconnaissance de la diversité des organismes s'imposent. Faute de quoi les bailleurs de fonds fédéraux risquent de nuire à leur propre capacité à soutenir la population canadienne à résoudre des problèmes sociaux historiques grâce à des partenariats avec le secteur des OBNL.

Cadre de politiques et réforme du financement

Actuellement, le gouvernement utilise l'expression « aide financière » pour décrire le financement qu'il verse aux OBNL. En qualifiant les organismes de partenaires stratégiques à la vue de leurs contributions sociales et économiques et en traitant les fonds qui leur sont alloués comme des investissements dans une infrastructure sociale durable, le gouvernement pourrait reconnaître le secteur à sa juste valeur.

Les politiques, de par leur langage, doivent mettre l'accent sur la responsabilité, l'efficacité et les résultats, tout en reconnaissant que de nombreux besoins, notamment en lien avec le handicap ou l'exclusion sociale, persistent une vie durant. Admettre la constance de ces besoins permettrait au gouvernement de délaisser les modèles de financement ancrés dans une idée d'urgence. Ces modèles seraient alors remplacés par un soutien stable et prévisible permettant aux organismes de planifier, de garder leur personnel qualifié, et de fournir des services fiables. Dotés d'un financement stable, les prestataires de services seraient en mesure de travailler de manière proactive et continue au développement des compétences, au maintien d'une bonne santé et à l'inclusion sociale de leurs bénéficiaires. En fin de compte, un financement stable offrirait aux gens des systèmes de soutien fiables qui encouragent leur indépendance à long terme.



Aussi, le fait de présenter les programmes d'aide gouvernementale fournis par des OBNL comme des services publics réguliers favoriserait de meilleurs résultats à long terme. Un financement prévisible allège la charge administrative, limite les interruptions de services et réduit les coûts associés aux interventions d'urgence et au roulement du personnel. En présentant ces programmes comme des éléments essentiels d'un système social efficace, les gouvernements pourraient renforcer la reddition de compte, améliorer la qualité des services et, ultimement, obtenir un meilleur rendement des fonds publics. Le tout sans compromettre leur engagement pour l'équité et l'inclusion.

L'insignifiance relative des investissements dans le secteur des OBNL par rapport à d'autres enveloppes du gouvernement fédéral constitue l'un des principaux défis dans la promotion d'une réforme du financement. En effet, le secteur n'attire souvent que peu d'attention stratégique malgré son rôle prépondérant pour assurer le bien-être des communautés et malgré ses contributions économiques considérables (Lasby, 2025). Par conséquent, les enjeux systémiques de son financement, p. ex. le fardeau administratif, le manque de souplesse et les délais de paiement, paraissent marginaux par rapport aux grands débats fiscaux et politiques. Et ce, même s'ils ont des conséquences substantielles, voire déstabilisantes, sur les organismes et leurs communautés.

À cette difficulté s'ajoute le regard paternaliste sur le secteur des OBNL véhiculé par les politiques gouvernementales. Ainsi, les OBNL sont avant tout considérés comme des bénéficiaires d'aide financière ou comme des intermédiaires plutôt que des partenaires stratégiques qui offrent une expertise précieuse. Cette perspective renforce certains préjugés selon lesquels, en ce qui a trait aux OBNL, une surveillance accrue, des contrôles

renforcés et des mécanismes de conformité détaillés s'imposent afin d'assurer la reddition de compte. De tels préjugés reflètent le déséquilibre des pouvoirs inhérent aux relations de financement public. Même si, techniquement, les cadres stratégique et juridique admettent une certaine souplesse, en pratique, les préjugés susmentionnés en limitent l'interprétation et l'application. Les bailleurs de fonds sont alors moins disposés à adapter leurs règles aux réalités sur le terrain.

Sous l'influence des modèles de gouvernance néolibéraux et des pratiques de la nouvelle gestion publique, les systèmes de financement priorisent l'atténuation des risques, la vérifiabilité et les résultats mesurables. Ce choix se fait aux dépens de la confiance, de la responsabilité relationnelle et des résultats à long terme. Ils se concrétisent alors en pratiques de financement exagérément restrictives et en multiples exigences procédurales, de suivi et de production de rapports qui compliquent la prestation de programmes.

Fondamentalement, l'approche actuelle du gouvernement en matière de financement envoie un signal de méfiance sous-jacente envers la capacité des OBNL à gérer leurs propres organisations de manière responsable. C'est pourquoi son modèle prescriptif et lourd en exigences de conformité peut prendre des dimensions paternalistes, voire coloniales, dans certains cas, en particulier par rapport aux organismes qui travaillent auprès de communautés aux prises avec des barrières systémiques. Au lieu de reconnaître l'autonomie et l'expertise de ces organismes, le système n'y voit souvent que des lacunes et des risques. Cette perspective renforce le déséquilibre structurel des forces en jeu et limite la possibilité pour le secteur de se concentrer sur le travail au cœur de sa mission. Une reformulation des politiques pour contrer le déséquilibre des pouvoirs, de même que

l'intégration de la perspective des organismes et de leurs communautés aux processus de rédaction des politiques et de définition des résultats, pourrait accroître l'impact du financement fédéral.

Changer le système actuel s'avère complexe. Certains programmes et ministères offrent la perspective de gains rapides par le déploiement à plus grande échelle de bonnes pratiques existantes. À ce niveau, l'ouverture à corriger des perceptions erronées, à développer une compréhension commune des réalités du secteur et à adapter les pratiques de financement aux besoins des communautés à l'intérieur des paramètres des politiques en vigueur accroît les chances de changement. Toutefois, le travail de plaidoyer requis par cette approche prendrait des décennies à se déployer compte tenu de l'immensité du secteur et de la grande variété de ses relations avec le gouvernement. La solution aux difficultés du secteur quant au financement fédéral se trouve plutôt dans un effort de réforme pangouvernementale. Le développement de liens de confiance et de relations par un dialogue constant et des apprentissages communs doit former le cœur de ce processus. Ainsi, les bailleurs de fonds et les organismes pourront cheminer avec plus d'efficacité dans les systèmes fédéraux et développer des pratiques qui conjuguent responsabilité et souplesse.

Les OBNL ne demandent guère de traitement spécial. Comme d'autres organisations, ils ont besoin d'attentes transparentes, de pratiques cohérentes, de communications opportunes et de mécanismes de résolution de problèmes. Une atténuation des difficultés liées au financement permettrait de renforcer la confiance et la reddition de compte, de réduire le fardeau administratif et de la production de rapports, et de favoriser de meilleurs résultats pour le gouvernement et les communautés.

Dans le cadre de cette étude, des OBNL financés par divers ministères ont soulevé des difficultés similaires en lien avec le financement reçu, en montrant du doigt des enjeux d'engagement systémiques du gouvernement envers le secteur des OBNL. L'amélioration des pratiques des bailleurs de fonds suppose une compréhension de l'ampleur de ces enjeux, y compris un examen systématique des pratiques positives existantes, des conditions favorables au développement de ces pratiques et des diverses expériences au sein du secteur des OBNL. Même s'il faudra du temps pour apporter des changements à l'échelle du gouvernement, la documentation des pratiques fédérales existantes et la création de mécanismes réguliers d'échanges entre les cadres ministériels permettraient de renforcer les connaissances et la compréhension entourant cette question. L'adoption de pratiques positives à grande échelle est possible sans changer de politiques et susceptible de produire des résultats rapidement.

Recommandations

Les résultats de notre démarche ont permis de déterminer 11 façons concrètes de créer un système de financement plus juste et plus durable. Ces recommandations touchent à la réforme des politiques, aux pratiques et aux relations de financement.

Réforme des politiques

- Revoir le langage propre aux politiques en vue d’y intégrer une reconnaissance explicite des OBNL comme partenaires stratégiques et d’éviter des formulations les qualifiant de bénéficiaires plutôt que de partenaires de collaboration et d’intermédiaires entre le gouvernement et les communautés.
- Mettre en pratique l’ensemble des recommandations du rapport du groupe d’experts indépendant pour les programmes de subventions et de contributions, présenté en 2006, et celui du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, présenté en 2019 :
 - Simplifier les exigences administratives afin de renforcer la reddition de compte;
 - Compenser la totalité des coûts associés à la prestation de services financés par le gouvernement fédéral;
 - Instaurer des ententes de financement avec une durée minimale de deux ans (renouvelable, selon les circonstances);
 - Déterminer les exigences liées aux demandes et à la production de rapports en fonction de l’importance du financement accordé;

- Créer un ensemble d’exigences standardisées pour la déclaration d’information, en plus d’un outil en ligne pour soumettre les rapports financiers découlant de ces exigences.
- Mettre en place un mécanisme permettant au secteur des OBNL de s’exprimer sur les politiques, directives et lignes directrices en matière de financement.
- Développer des ressources et guides en langage clair pour le personnel de programmes afin de favoriser la compréhension des politiques et pratiques de financement, de même que la cohérence de leur mise en œuvre à l’échelle du gouvernement.
- Établir des canaux de communication permanents entre le secteur des OBNL et les ministères fédéraux pour échanger sur les objectifs, les critères d’admissibilité et les exigences de déclaration d’information des programmes.

Pratiques de financement

- Mettre en place et faire respecter des normes de services pour le travail du personnel de programmes fédéral, en ce qui concerne, entre autres, la réactivité dans les communications, les délais des paiements et le traitement des plaintes.
- Créer des mécanismes de rétroaction accessibles et anonymes pour les bénéficiaires de financement actuels et antérieurs.

- Déterminer et faire connaître les bonnes pratiques grâce à la collaboration entre les ministères fédéraux, y compris le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Relations de financement

- Par l'intermédiaire de l'École de la fonction publique du Canada, développer des programmes obligatoires de formation et d'apprentissage continu pour le personnel ministériel, y compris les agents et agentes de programmes. Les formations couvriront les structures du secteur des OBNL, ses réalités de financement, les particularités de sa main-d'œuvre et les pratiques d'engagement communautaire, entre autres. Elles libéreront les OBNL de la tâche de devoir éduquer le personnel ministériel.

- Introduire des normes quant aux connaissances du personnel de programmes sur les réalités, le contexte et les contraintes du secteur des OBNL.
- Mettre en place des processus de transfert structurés et des systèmes de documentation pour aider les nouveaux agents et agentes de programmes à comprendre rapidement les ententes et les relations existantes.

Conclusion

L'étude au cœur de ce rapport combine plusieurs méthodes de recherche, notamment un examen de diverses politiques fédérales, des données d'entrevues et de sondage de plusieurs OBNL, ainsi que des groupes de discussion et des entrevues avec des membres de certaines communautés. Elle a pour objet l'environnement de financement fédéral et ses effets sur les communautés servies par les organismes.

Les résultats de notre travail mettent en lumière la complexité du financement fédéral sous l'influence de nombreux mécanismes chevauchants qui génèrent des convergences et des divergences dans l'expérience des OBNL. D'une part, les fonds fédéraux font une réelle différence dans les communautés où ils financent des programmes et des services essentiels offerts par les organismes. D'autre part, des politiques inflexibles, paternalistes et complexes à administrer entraînent de lourdes exigences de conformité et de déclaration d'information qui, à leur tour, nuisent à la prestation des services et à l'impact communautaire. Une cartographie du système et de ses caractéristiques permet de déconstruire ces mécanismes et de faire ressortir les instances de flexibilité, d'idéologie bien ancrée et les lieux de pouvoir pour faire changer les pratiques.

La volonté politique et les cadres ministériels se distinguent comme principaux facteurs du changement, car la mise en pratique des règles et politiques qui gouvernent le système de financement fédéral varie selon les ministères. Cette variabilité indique l'existence d'occasions réelles pour changer et améliorer les pratiques dans le système actuel malgré la rigidité de ce dernier. La définition des leviers d'action dans la conception, la gouvernance et les structures de responsabilité des politiques de financement permet de dessiner une feuille de route pour réaliser une réforme globale.

L'expérience des OBNL du financement fédéral s'inscrit dans le contexte d'un secteur marqué par un sous-financement chronique de ses activités de fonctionnement, l'instabilité des emplois et une demande croissante pour ses services. Dans ce contexte, les politiques fédérales peuvent jouer un rôle amplificateur ou stabilisateur. Notre étude propose au gouvernement fédéral et aux Canadiens et Canadiennes une nouvelle voie pour comprendre le rôle, les capacités et l'impact du secteur des OBNL.

Annexe A : Guide d'entrevue

Introduction

Merci de prendre le temps de participer à cette entrevue et de nous permettre de tenir compte de la perspective de votre organisme dans le cadre de ce projet. Nous vous remercions également de nous avoir envoyé votre formulaire de consentement à l'avance.

Je fais partie de l'équipe qui mène une étude pour mieux comprendre les effets des pratiques de financement fédérales sur les organismes à but non lucratif et sur leurs communautés. L'information que vous nous donnerez nous aidera à explorer de possibles solutions et améliorations au contexte de financement des organismes. L'entrevue durera entre 60 et 90 minutes, et toutes les réponses demeureront confidentielles. L'entrevue est composée de trois parties, dont la première comprend une question d'ordre général. Nous enchaînerons avec des questions sur les relations avec vos bailleurs de fonds, puis terminerons avec des questions au sujet des effets sur votre communauté et de votre regard sur l'avenir. Si cela vous convient, nous pourrions commencer.

1. D'abord, pourriez-vous présenter votre rôle à *nom de l'organisme* et la mission de l'organisme?

Relations avec les bailleurs de fonds

2. Vous savez que notre étude porte sur les pratiques de financement. Comment décririez-vous votre relation avec *nom du ministère fédéral*, à titre d'organisme subventionnaire et d'organisme subventionné ?
 - (a) *Aide* : Existe-t-il des enjeux (positifs ou négatifs) de longue date dans cette relation?

Effet sur la communauté

3. Comment les pratiques et politiques de financement fédérales vous *aident-elles* dans vos efforts pour :
 - (a) Améliorer la qualité des programmes et services financés
 - (b) Développer des relations avec votre communauté
 - (c) Offrir un soutien constant, fiable et à long terme à votre communauté
 - (d) Répondre à la demande/aux besoins de votre communauté en matière de programmes et de services financés
 - (e) Proposer de nouvelles solutions pour des problèmes complexes de longue date

4. Comment les pratiques et politiques de financement fédérales *nuisent-elles* à vos efforts pour :
 - (a) Améliorer la qualité des programmes et services financés
 - (b) Développer des relations avec votre communauté
 - (c) Offrir un soutien constant, fiable et à long terme à votre communauté
 - (d) Répondre à la demande/aux besoins de votre communauté en matière de programmes et de services financés
 - (e) Proposer de nouvelles solutions pour des problèmes complexes de longue date

Perspectives de financement

5. Pouvez-vous me raconter une expérience d'une difficulté particulière, en précisant ce que vous considérez comme ses causes et ses effets sur votre communauté?
6. Si le financement reçu n'était pas assorti de conditions, selon vous, comment les programmes et services financés changeraient-ils?

Fin

Nous voilà à la fin de cette entrevue. Merci de nous avoir présenté votre point de vue. Aimeriez-vous ajouter autre chose à notre discussion? Merci encore une fois de votre temps et de l'information fournie. Votre perspective contribuera grandement à notre compréhension de l'environnement de financement des organismes à but non lucratif et du gouvernement fédéral. Nous communiquerons avec vous (ou avec votre équipe) sous peu pour vous expliquer le processus des sondages mensuels.

Annexe B : Sondage

Les sondages serviront à recueillir des données mensuelles sur le temps et les ressources dont un OBNL a besoin pour respecter les exigences en matière d'administration et de responsabilité associées aux fonds reçus, y compris, et sans s'y limiter, la réalisation des rapports, le suivi financier, les visites d'installations et les audits.

Demandes de financement

[inclure ces questions dans le premier sondage seulement]

1. Combien de demandes de financement l'organisme a-t-il préparées en 2023? _____
2. Combien de ces demandes ont reçu une réponse positive? _____
3. En moyenne, combien d'heures l'organisme passe-t-il à préparer chaque demande de financement? _____
4. En moyenne, combien de membres du personnel participent à la préparation de chaque demande de financement? _____

Exigences relatives à la déclaration d'information

Dans le tableau ci-dessous, inscrivez les ressources nécessaires pour répondre aux exigences du bailleur de fonds relatives à la réalisation des rapports, pour le programme de financement [nom du programme] de [nom du ministère]. Veuillez inscrire le rôle de la personne responsable, le nombre d'heures travaillées, le taux horaire applicable au rôle, ainsi que l'activité réalisée, en utilisant le menu déroulant respectif. Veuillez également inscrire le nombre de personnes qui participent à la préparation d'information pour répondre aux exigences en matière d'administration et de responsabilité du bailleur de fonds.

TABLEAU 1

Estimations mensuelles du temps et des ressources utilisés pour répondre aux exigences en matière d'administration et de responsabilité du bailleur de fonds

Équipe (p. ex. DG, comptable, personnel de programme)	Ancienneté	Heures travaillées (p. ex. 2 heures)	Activité (p. ex. Réalisation de rapport, finances, audits, visites d'installations)
Direction	Cadres		Réalisation de rapport
Équipe comptable/ administrative	Gestionnaires		Suivi financier
Personnel de programme	Première ligne		Audits
			Visites d'installations
			Autre, veuillez préciser

Remarque : Les éléments du tableau correspondent aux options d'un menu déroulant dans un logiciel de sondage

Effets mensuels

1. *Au cours du dernier mois*, de quelle(s) manière(s) la préparation de rapports a-t-elle influé sur les activités quotidiennes de votre OBNL?
2. *Au cours du dernier mois*, de quelle(s) manière(s) avez-vous été contraint.e.s d'adapter vos activités (p. ex. budget, personnel, résultats de programmes) afin de répondre aux attentes du bailleur de fonds?
3. De quelle(s) manière(s) adapteriez-vous vos activités (p. ex. budget, personnel, résultats de programmes) si le bailleur de fonds *réduisait de 50 %* ses attentes et exigences?

Annexe C : Guide pour les groupes de discussion

Introduction

Merci de prendre le temps de participer à ce groupe de discussion et de nous permettre de tenir compte de votre perspective dans le cadre de ce projet. Nous vous remercions également de nous avoir envoyé votre formulaire de consentement à l'avance.

Je fais partie d'une équipe qui mène une étude pour mieux comprendre les effets des pratiques de financement fédérales sur les organismes à but non lucratif et sur leurs communautés. L'information que vous nous donnerez nous aidera à explorer de possibles solutions et améliorations au contexte de financement des organismes.

Le groupe de discussion durera entre 60 et 90 minutes, et toutes les réponses demeureront confidentielles. La discussion est composée de trois parties, dont la première comprend une question d'ordre général. Nous enchaînerons avec des questions sur les relations avec les bailleurs de fonds, puis terminerons avec des questions au sujet des effets sur la communauté et votre regard sur l'avenir. Si cela vous convient, nous pourrions commencer.

1. D'abord, pourriez-vous brièvement me parler de vous-même et de votre relation avec *nom de l'organisme*?

Utilité des programmes

2. De quelle façon les programmes et services financés répondent-ils aux besoins de votre communauté?
 - (a) Est-ce que ces programmes vous ont aidé.e personnellement, ou ont aidé votre communauté?
 - (b) Comment le type et la disponibilité des programmes de cet organisme ont-ils changé?
3. Comment les programmes et services financés de *nom de l'organisme* peuvent-ils offrir un soutien plus cohérent et fiable à votre communauté à long terme?

Rôle des bailleurs de fonds

Je poursuis avec quelques questions au sujet des sources de financement pour les programmes et services offerts par l'organisme. Si vous n'êtes pas au courant des mécanismes de financement de l'organisme, nous passerons aux prochaines questions.

4. D'après vous, comment la relation entre *nom de l'organisme* et ses bailleurs de fonds influence-t-elle la manière dont les membres de la communauté, comme vous, participent aux services offerts?
5. Si vous pouviez communiquer directement avec les bailleurs de fonds de l'organisme, qu'aimeriez-vous qu'ils sachent sur les besoins de votre communauté relativement aux programmes qu'ils financent?

Financement et l'avenir des programmes

6. Vous participez au programme financé par [nom du programme de financement]. Si vous pouviez changer ce programme de quelque façon que ce soit (p. ex. fréquence du soutien, durée du programme, type de programme), comment le changeriez-vous?

Fin

Nous voilà à la fin de ce groupe de discussion. Merci de nous avoir présenté votre point de vue. Aimerez-vous ajouter autre chose à notre discussion? Merci encore une fois de votre temps et de l'information fournie. Votre perspective contribuera grandement à notre compréhension des besoins de la communauté, des programmes financés et du secteur des OBNL.

Bibliographie

Ayer, S., et Anderson, P. (2022), *Lien de confiance et impact. Perspectives des bailleurs de fonds sur le financement sans restriction* (rapport). Imagine Canada. <https://www.imaginecanada.ca/sites/default/files/2022-05/Lien-de-confiance-et-impact-Perspectives-des-bailleurs-de-fonds-sur-le-financement-sans-restriction.pdf>

Baines, D., Cunningham, I., Shields, J., et Campey, J. (2014), « Not profiting from precarity: The work of nonprofit service delivery and the creation of precariousness », *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society*, 22.

Braun, V. et Clarke, V. (2012), « Thematic analysis », dans : Cooper, H. (dir.), *The Handbook of Research Methods in Psychology*, Washington, DC: American Psychological Association.

Bureau du vérificateur général du Canada (2015), *Rapports du printemps 2015 du vérificateur général du Canada – Rapport 2 : Rapports exigés des organisations fédérales*, Gouvernement du Canada. https://publications.gc.ca/collections/collection_2015/bvg-oag/FA1-2015-1-2-fra.pdf

Chambre des communes, Comité permanent des ressources humaines, des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées (3 octobre 2022), témoignages (réunion no 35, 44^e législature, 1^{re} session). <https://www.noscommunes.ca/documentviewer/fr/44-1/HUMA/reunion-35/temoignages>

Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance (2019), *Catalyseur du changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste*, Sénat du Canada.

Edwards, C., Jensen, E. et Muermann, S. (2022), *Les organismes à but non lucratif ont besoin d'un financement de base à l'appui de leurs missions, de leur résilience et de leur impact* [note de politique]. Imagine Canada. <https://www.imaginecanada.ca/sites/default/files/financement-de-base.pdf>

Environnement et Changement climatique Canada (2024). *Audit interne des subventions et des contributions*, Gouvernement du Canada.

Evans, B. M. et Shields, J. (2000), *Neoliberal restructuring and the third sector: Reshaping governance, civil society and local relations* (Working Paper No. 13). Centre for Voluntary Sector Studies, Ted Rogers School of Management, Ryerson University. https://rshare.library.torontomu.ca/articles/journal_contribution/Neoliberal_restructuring_and_the_third_sector_reshaping_governance_civil_society_and_local_relations/14637483?file=28112874

Evans, B., Richmond, T. et Shields, J. (2005), « Structuring neoliberal governance: The nonprofit sector, emerging new modes of control and the marketisation of service delivery », *Policy & Society*, 24(1), p. 73–97. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(05\)70050-3](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(05)70050-3)

Fanelli, C. et Tufts, S. (2017), « Austerity urbanism and the social economy », *Alternate Routes: A Journal of Critical Social Research*, 28.

Fondation canadienne des femmes, Centre canadien de politiques alternatives, Ontario Nonprofit Network et Lahey, K. (2020), *Vers une nouvelle normalité : financer un secteur des femmes prospère et en santé* [rapport], Fondation canadienne des femmes. <https://canadianwomen.org/wp-content/uploads/2020/08/200827-CWF-ResettingNormal-Report-Womens-Sector-FR-r1.pdf>

Gill, J. K. (2021), « Unpacking the role of neoliberalism on the politics of poverty reduction policies in Ontario, Canada: A descriptive case study and critical analysis », *Social Sciences*, 10(12), 485.

Hicks, P. (17 avril 2025), « Canada's social safety net is stuck in the 1960s », *Options politiques*. <https://policyoptions.irpp.org/2025/04/royal-commission-social-policy/>

Institut canadien d'information sur la santé (2004), *Les Canadiens signalent que leurs besoins en matière de soins de santé mentale augmentent, tout comme les obstacles qu'ils rencontrent pour accéder à ces soins*. <https://www.cihi.ca/fr/les-canadiens-signalent-que-leurs-besoins-en-matiere-de-soins-de-sante-mentale-augmentent-tout?>

Joy, M. et Shields, J. (2013), « Social impact bonds: The next phase of third sector marketization? », *Revue canadienne de recherche sur les OBSL et l'économie sociale*, 4(2), p. 39–55. <https://anserj.ca/index.php/cjnsr/article/download/148/94/>

Joy, M. et Shields, J. (2020), « The political economy of the nonprofit sector », dans : H. Whiteside (dir.), *Canadian Political Economy* (p. 215–233), Toronto: University of Toronto Press.

Laruffa, F. (2024), « Making sense of (post) neoliberalism », *Politics & Society*, 52(4), p. 586-629.

Lasby, D. (2025), *L'humain derrière la mission : portrait de la main-d'œuvre du secteur à but non lucratif au Canada* (rapport sur les données et les tendances), Imagine Canada. <https://imaginecanada.ca/sites/default/files/portrait-de-la-main-d-%C5%93uvre-du-secteur-a-but-non-lucratif-au-canada.pdf>

Lasby, D. (2025), *Données préliminaires sur les dons de 2023 – supplément au rapport Un équilibre basculant* [rapport de recherche], Imagine Canada. <https://imaginecanada.ca/sites/default/files/note-de-recherche-dons-de-bienfaisance-2024.pdf>

Le Réseau Enchanté (n.d.), Un engagement de 25 millions de dollars envers le secteur 2SLGBTQI+ du Canada. <https://www.enchantenetwork.ca/fr/ressources-hub/un-engagement-de-25m-contre-le-secteur-2slgbtqi-du-canada>

Ministères des Finances Canada (29 octobre 2025). Appuyer le ministère des Femmes et de l'Égalité des genres, Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2025/10/appuyer-le-ministere-des-femmes-et-de-legalite-des-genres.html>

Neuendorf, K. A. (2019), « Content analysis and thematic analysis », dans : P. Brough (dir.), *Advanced research methods for applied psychology: Design, analysis and reporting* (p. 211–223), Routledge.

Nia Centre for the Arts (2022), Mémoire présenté au Comité permanent des finances de la Chambre des communes : consultations prébudgétaires en vue du budget fédéral de 2023. Chambres des communes du Canada. <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/441/HUMA/Brief/BR11958610/br-external/NiaCentreForTheArts-e.pdf>

Palassio, C. (24 novembre 2025). « Stopping the funding rollercoaster for feminist and 2SLGBTQIA+ organizations », *The Philanthropist Journal*. <https://thephilanthropist.ca/2025/11/stopping-the-funding-rollercoaster-for-feminist-and-2slgbtqia-organizations/>

Pereira, R., Abokor, L., Ahmad, F. et Abdikkarim, F. J. (2020), *Non financé : les communautés noires, les oubliés de la philanthropie canadienne*, [rapport de recherche], Réseau pour l'avancement des communautés noires et le programme Philanthropy and Nonprofit Leadership de l'Université Carleton. <https://forblack.ca/assets/docs/Nonfinance-Report.pdf>

Richmond, T. et Shields, J. (2024), *The Canadian nonprofit sector: Neoliberalism and the assault on community*, Fernwood Publishing.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (2006), *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral*, Gouvernement du Canada. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.668318/publication.html>

Social Planning Network of Ontario (2009), *Hard hit: Impact of the economic downturn on nonprofit community social services in Ontario*. <https://spno.ca/wp-content/uploads/2007/12/hard-hit-impact-of-the-economic-recession-on-nonprofit-community-social-services-in-ontario.pdf>

Statistique Canada (2023a), La santé de la population canadienne (n° au catalogue 82-570-X2023001), Gouvernement du Canada. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-570-x/82-570-x2023001-fra.htm>

Statistique Canada. (2023b), Enquête sur la population active, octobre 2023 [Le quotidien]. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/231103/dq231103a-fra.htm>



IMAGINE
CANADA



ÉLISABETH-BRUYÈRE
SCHOOL OF SOCIAL INNOVATION
SAINT-PAUL UNIVERSITY