

**RENFORCEMENT DES LIENS :
LES BONNES PRATIQUES
COMME CATALYSEURS**

**GROUPES DE DISCUSSION DE LA TABLE CONJOINTE SUR L'ACCORD
ÉBAUCHES DE CODES DE BONNES PRATIQUES**

JUIN 2002

Animation et présentation



Sibyl Frei
DeGros Marsh Consulting
(613) 521-4367
sibylfrei@rogers.com

Odette Langlais
consultante
(819) 827-9124
olanglais@vl.videotron.ca

TABLE DES MATIÈRES

Points saillants	
Plan – Groupes de discussion	
Évaluer et améliorer les codes	
Autres sujets de préoccupation	
Application des codes	
Mot de la fin	
Annexes	
A: Calendar and Language for the Consultations	
B: Detailed Response on the Policy Development Code	
C: Detailed Response on the Funding Code	
D: Other Issues and Concerns	
E: Individual Focus Group Notes	
Policy Development Code	
Belleville	
Edmonton	
Moncton (anglais)	
Moncton (français)	
Montréal	
Vancouver	
Yellowknife	
Funding Code	
Belleville	
Edmonton	
Moncton (anglais)	
Moncton (français)	
Montréal	
Vancouver	
Yellowknife	

POINTS SAILLANTS

Meilleure compréhension/connaissance – Les participants des deux secteurs ont exprimé le besoin/désir d'en apprendre d'avantage au sujet de leurs réalités, de leurs structures et de leurs contraintes respectives. Le fait de reconnaître toute l'ampleur de l'apport économique et social du secteur bénévole et communautaire aux collectivités et à la société civile est un important jalon de la démarche de renforcement des liens. Les points communs pertinents aux défis avec lesquels doivent composer le personnel du secteur et les employés gouvernementaux de première ligne se sont révélés plus nombreux que ce qu'avaient prévu les participants; ils ont tenu lieu de valeur ajoutée au dialogue et ont éclairé considérablement le processus inhérent aux groupes de discussion.

Respect et égalité – Un élément sous-tendait la discussion dans chacune des collectivités : l'importance de relations véritablement fondées sur l'égalité entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire. Le gouvernement fédéral demeure/demeurera toutefois le protagoniste de la démarche : il tient les cordons de la bourse et il a la haute main sur les décisions stratégiques. Néanmoins, la mise en pratique des codes de bonnes pratiques aura vraisemblablement comme corollaire un plus grand respect mutuel.

Groupes difficiles à atteindre – Il faut consentir consciemment des efforts et prévoir des mécanismes spéciaux pour se ménager la participation des groupes plus difficiles à joindre : organismes bénévoles plus modestes ou marginaux ou, encore, organismes évoluant dans des zones rurales ou des localités isolées. Les organismes communautaires locaux souhaitent participer à l'élaboration des politiques et, dans cette optique, ils ont beaucoup à apporter; n'oublions pas, en outre, que leur survie et leur croissance dépendent largement de la mise en valeur de leur potentiel – démarche qui passe, en partie, par des rapports de financement fructueux.

Dialogue permanent – La mise en application des deux codes suppose obligatoirement l'établissement, entre le gouvernement et le secteur bénévole et communautaire, d'un dialogue officiel ou officieux qui soit à la fois ouvert, permanent et inclusif, ce qui, pour nombre de ceux qui évoluent au sein du secteur/de l'appareil gouvernemental, signifiera un changement de pratiques et d'attitudes.

Moyens d'action durables – Il conviendrait de renforcer et de clarifier les articles du Code de bonnes pratiques de financement qui traitent de la durabilité – de manière à rendre possible : un financement pluriannuel/financement de base plus élevé, un meilleur financement de programme, des mécanismes tenant compte des problèmes systémiques et permettant, dès lors, le report de crédits, la baisse des retenues de garantie, le préfinancement et la possibilité, pour le secteur bénévole et communautaire, d'accumuler des réserves sans encourir de sanction. On a formulé nombre de propositions précises au sujet de ce qu'on devrait tenir pour infrastructure nécessaire au renforcement des moyens d'action. L'acquisition de moyens durables au sein du secteur bénévole et communautaire est indispensable au succès de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et des futurs processus conjoints.

Ressources indispensables à l'élaboration des politiques – Nombre d'organismes du secteur bénévole et communautaire ont besoin de ressources humaines et financières supplémentaires pour être en mesure de participer de façon sérieuse à l'élaboration des politiques – et de procéder à leurs propres recherches en la matière. Le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral devraient être coresponsables de l'affectation de telles ressources.

Rationalisation des échéanciers – Le choix des dates butoirs semble constituer un enjeu d'importance qui, si on s'y attarde, est susceptible d'améliorer grandement les relations entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement. Pour ce qui concerne le Code de bonnes pratiques de financement, les problèmes de ressources humaines et financières associés aux délais d'approbation – notamment au regard des paiements initiaux/finaux des programmes/projets approuvés – étaient partout source de préoccupation. En règle générale, les participants se disaient satisfaits de la façon dont on tranche la question dans le Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques.

Simplification des processus de demande – Il conviendrait : de libeller les formulaires de demande de financement gouvernemental dans un langage clair et simple; d'élaborer des présentations de budget cohérentes; de faire en sorte que l'information exigée ne couvre que les données nécessaires à l'évaluation et à la prise des décisions; de consacrer des efforts à la normalisation des formulaires de demande (au niveau des programmes au sein des ministères et entre les ministères); de mettre au point des exigences homogènes au chapitre des rapports, financiers et autres (programmes et ministères).

Réorientation de la responsabilisation – Dans chacun des groupes de discussion du Code de bonnes pratiques de financement, on a parlé des lourdes exigences relatives à la responsabilisation – tout en reconnaissant qu'il fallait que celle-ci soit proportionnelle à la taille du projet/programme. Tant les employés gouvernementaux de première ligne que les employés du secteur ont fait allusion à l'importance accrue accordée à une responsabilité financière détaillée et à la façon dont les réalisations, les contributions et les succès actuels des projets/programmes étaient dilués au fil des vérifications. Selon eux, l'intérêt accordé à ce volet laisse peu de temps aux employés gouvernementaux pour collaborer avec les gens de la collectivité à l'élaboration de programmes et de projets satisfaisant réellement aux besoins locaux. Les codes de bonnes pratiques devraient prendre en compte un élément essentiel : élargir la responsabilisation pour ajouter, à la responsabilité de secteur bénévole et communautaire à l'égard du gouvernement, la responsabilité de celui-ci au regard de secteur bénévole et communautaire et la responsabilité des deux secteurs envers la collectivité.

Évaluation participative – L'évaluation influe sur la conception des programmes de financement et sur la responsabilisation. Selon les participants, il faudrait détailler, dans le Code (financement), les éléments sous-tendant une évaluation fructueuse : temps et soutien financier prévus pour la conception de l'évaluation; engagement à procéder conjointement à la conception d'une évaluation communautaire; reconnaissance du fait que le renforcement des moyens d'action communautaires n'engendre pas nécessairement, à court terme, des résultats mesurables bien circonscrits; admissibilité des renseignements anecdotiques recueillis aux fins de l'évaluation – notamment

lorsqu'ils émanent de petits organismes; utilité des résultats pour le gouvernement, le secteur bénévole et communautaire et la collectivité; détermination à porter les résultats de l'évaluation à la connaissance de la collectivité, etc.

Langage clair et accessible – Il conviendrait de simplifier le langage utilisé dans les codes de bonnes pratiques, de façon à rendre le contenu de ceux-ci plus accessible à toute la gamme des organismes du secteur bénévole et communautaire. Il faudrait prévoir, dans le plan de communication, la production de versions abrégées des deux codes, en langage clair. Il arrive que les versions françaises des codes causent problème en raison des complexités indissociables de la traduction et du recours occasionnel à des termes inappropriés; il faudra se pencher sur ces questions au moment de finaliser les codes.

Communication – Les codes doivent faire l'objet d'une large diffusion et d'un vaste débat, tant dans le secteur bénévole et communautaire qu'au sein de l'appareil gouvernemental; leur promotion ne peut/doit pas être du seul ressort des gros organismes du secteur ou du gouvernement fédéral. Il est vital d'élargir le nombre d'organismes du secteur qui prennent part à la démarche, tout comme il est crucial de comprendre de quelle façon les questions afférentes au financement et les politiques fédérales influent sur les collectivités et sur les bénéficiaires des programmes à l'échelon local. De même, il importe au plus haut point de partager à la fois les expériences et le potentiel de renforcement de liens inhérents au processus – avec les administrations provinciales, territoriales, municipales et autochtones ainsi qu'avec les sociétés.

Engagements et structures – Le secteur bénévole et communautaire doit se concerter, à l'échelon local comme à l'échelon régional, et mettre en place de meilleures structures internes. On doit prévoir des moyens, pour les organismes du secteur – aux niveaux local, régional, territorial/provincial et national – d'être parties prenantes à la structure nationale du secteur bénévole et communautaire et d'y contribuer. On a besoin d'un appui politique clair au chapitre de la création de liens et de la mise en place des codes de bonnes pratiques – manifesté par une direction pyramidale et des mesures ascendantes – au sein du gouvernement fédéral. De nouvelles structures et de nouveaux processus (on pense notamment à la nomination d'un ministre et d'un SMA responsables du secteur bénévole et communautaire) faciliteront l'application des codes et l'étude de meilleures voies de collaboration entre les secteurs.

Progrès – Le processus ayant conduit à l'élaboration et à la conclusion de l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* – et à la conception des deux codes (Code de bonnes pratiques de financement et Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques) – a fait naître beaucoup d'espoir au regard de l'établissement de meilleures relations. Si les discussions ont fait ressortir quelque scepticisme quant aux résultats des démarches, tant les représentants du gouvernement fédéral que ceux du secteur bénévole et communautaire ont exprimé le vigoureux désir d'améliorer leurs relations.

PLAN – GROUPES DE DISCUSSION

Le Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) à communiqué avec des participants et des organismes qui ont pris part aux consultations sur l'*Accord*, en 2001, dans le but de mettre sur pied des groupes de discussion articulés autour des ébauches des deux codes (Code de bonnes pratiques de financement et Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques). On a choisi les agglomérations (Belleville, Edmonton, Moncton, Montréal, Vancouver et Yellowknife) de manière à assurer la représentation d'une vaste gamme de réalités canadiennes : est et ouest/nord et sud du pays, francophones/anglophones, zones rurales/urbaines, grosses/petites communautés, etc.

On a invité les participants à assister à un atelier d'une demi-journée et à un déjeuner réseautage; puis, à la suite d'un exposé sur les travaux de la Table conjointe sur l'Accord, on les a répartis en deux groupes : l'un devant s'intéresser au Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques et l'autre au Code de bonnes pratiques de financement. Dans chacun des groupes, l'animateur a présenté brièvement le code pertinent et on s'est penché sur quatre questions :

1. Selon vous, le code changera-t-il quoi que ce soit aux problèmes/enjeux clés pour ce qui touche aux relations afférentes à l'élaboration des politiques entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral? Y a-t-on oublié quelque chose? Devrait-on y changer quoi que ce soit?
2. Quels éléments clés du code modifieront réellement la donne?
3. Quelles mesures pourriez-vous prendre pour mettre le code en pratique?
4. De quoi a-t-on besoin pour faire du code une réalité d'un bout à l'autre du pays?

On a convié environ 30 personnes à chacune des séances – on a compté, en moyenne, de 6 à 9 participants dans chacun des 14 groupes de discussion. Si on a cherché à intégrer aux groupes des fonctionnaires gouvernementaux, la majorité des participants représentaient le secteur bénévole et communautaire et provenaient tout aussi bien de gros organismes provinciaux que de petits organismes dirigés par des bénévoles. (Note : certains groupes de discussion n'étaient formés que de délégués du secteur.) Les groupes, représentatifs d'un large éventail de secteurs d'intérêts (santé, aide à la famille, aîné(e)s, centres de bénévoles, groupes ethnoculturels, Premières nations, alphabétisation, droits des détenus), comprenaient des porte-parole de plusieurs ministères fédéraux (Agriculture Canada, Patrimoine canadien, Citoyenneté et Immigration Canada, Service correctionnel Canada, Environnement Canada, Développement des ressources humaines Canada et Condition féminine Canada), quelques représentants provinciaux/territoriaux (Terre-Neuve et Labrador et Territoires du Nord-Ouest) et, enfin, des délégués d'une/de deux fondations, d'une administration municipale et de la GRC.

À la fin des séances, les participants devaient remplir un formulaire d'évaluation; en règle générale, les appréciations/observations ainsi recueillies se sont révélées des plus positives. D'aucuns auraient préféré disposer de plus de temps pour débattre des quatre questions et certains se sont montrés quelque peu sceptiques quant aux avantages inhérents aux codes (et à leur mise en pratique) pour les organismes du secteur bénévole

et communautaire. Il peut être utile de faire remarquer que pour ce qui touche au financement, le secteur bénévole et communautaire entretient des relations plus anciennes et plus profondes, avec le gouvernement fédéral, que pour ce qui a trait à l'élaboration des politiques – cet élément ressortait d'ailleurs des discussions. Les participants ont avancé d'autres suggestions de modifications/d'améliorations au Code de bonnes pratiques de financement.

ÉVALUER ET AMÉLIORER LES CODES

Première et plus importante activité, pour les groupes de discussion : évaluer les codes. Les participants ont cerné les problèmes/enjeux clés indissociables des relations de travail entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire dans les domaines de l'élaboration des politiques ou du financement. Ils se sont demandé si tel ou tel code permettait expressément de remédier aux problèmes/s'attaquer aux défis en cause et ils ont suggéré des modifications susceptibles de l'améliorer.

Dans chacune des collectivités, les participants ont formulé de nombreux commentaires et avancé beaucoup de suggestions au sujet des codes – dans la plupart des cas, il s'agissait d'ajouts. On a dressé une liste des propositions de changement suscitées par la Question 1 (annexe B du Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques; annexe C du Code de bonnes pratiques de financement). Note : dans les annexes, on a numéroté les puces des articles 4.1, 4.2 et 4.3 du Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques pour en faciliter la consultation. Dans la présente section du rapport, on fait état des modifications qui correspondent à un consensus ou à des points de convergence, entre les six communautés, pour chacun des deux codes. Nous faisons également état d'autres commentaires significatifs des participants.

LE CODE DE BONNES PRATIQUES POUR L'ÉLABORATION DES POLITIQUES

Des ressources adéquates pour améliorer la capacité en matière d'élaboration des politiques

L'élaboration des politiques exige du temps, du savoir-faire, de la détermination et des ressources humaines. Dans les six collectivités, les participants ont parlé de la nécessité, pour le secteur bénévole et communautaire, d'avoir accès à davantage de ressources – pour être en mesure d'améliorer sa capacité en matière d'élaboration des politiques. Ils ont mentionné l'obligation de bonifier les ressources humaines et financières consacrées au renforcement de la capacité au sein du secteur bénévole et communautaire (voir les premier et deuxième points de l'article 4.3). Dans la majorité des cas, on souhaitait l'ajout de cet élément à l'article 4.1 (pour faire en sorte que l'affectation des ressources relève à la fois du secteur et du gouvernement fédéral); dans les autres collectivités, on a assimilé la question à une préoccupation globale sans proposer de modification au Code. Les participants ont insisté sur un point : sans ressources suffisantes, le Code demeurera un canard boiteux étant donné que beaucoup d'organismes du secteur bénévole et communautaire, particulièrement les plus petits ou ceux qui ont peu/n'ont pas d'employés, seraient dans l'incapacité de contribuer à l'élaboration des politiques. À Yellowknife, les participants ont déclaré que les fonctionnaires du gouvernement avaient aussi besoin de ressources supplémentaires, notamment ceux qui travaillent au niveau territorial/régional. On a également signalé le besoin de meilleurs mécanismes internes et d'une circulation d'information améliorée entre les administrations aux niveaux local, régional et national.

Apprendre à mieux se connaître

Selon les participants de cinq villes, les deux parties ont vraiment intérêt à mieux se connaître. Cela ne doit pas être l'unique responsabilité du secteur, comme l'indique le deuxième point de la section 4.3. Les fonctionnaires aussi doivent s'efforcer d'en savoir davantage sur le secteur et être plus conscients de sa contribution à la société. Des participants ont affirmé que le secteur est mal perçu par le gouvernement et que cette situation doit changer, grâce aux mécanismes décrits dans le Code. L'un d'eux a mentionné le rôle clé des conseils fédéraux régionaux. D'après les participants de Yellowknife, le secteur et le gouvernement doivent trouver des façons de mieux comprendre leur culture et leur méthodes respectives.

Groupes difficiles à atteindre

Les participants de Belleville, Yellowknife, Moncton et Montréal veulent une meilleure explication de ce que signifie « groupes difficiles à atteindre ». Certains souhaitent que le Code précise qui sont ces groupes, ou qu'il mentionne les communautés ou les groupes suivants : les groupes de régions rurales ou éloignées, les toutes petites localités et celles du Nord, et les groupes émergents comme les sans-abri et les jeunes de la rue. Les participants de Moncton désirent inclure les groupes populaires et ceux voués à l'alphabétisation sous le principe Accessibilité.

Ressources pour la recherche menée par le secteur

Trois villes – Moncton, Montréal et Vancouver – veulent que le Code parle d'attribution de fonds publics à la recherche menée par le secteur. Le rôle de direction joué par le secteur est très important. Il n'est pas ici question de recherche entreprise par le secteur à la suite d'une demande de proposition publique. Celui-ci doit pouvoir effectuer sa propre recherche afin d'élaborer les meilleurs programmes possible et de recueillir des données concrètes, et avoir ainsi une voix légitime et respectée quand il participe à la formulation des politiques. Une recherche peut être une évaluation des besoins ou des programmes ou, encore, une analyse coûts-avantages. Les résultats peuvent ensuite être communiqués à l'échelle du secteur et du gouvernement.

La question du français

À Montréal et à Moncton (francophones et anglophones), on a abordé la question du français sur différents plans. L'ISBC, dans son ensemble, se caractérise par ses réunions en anglais et ses documents produits dans cette langue, puis traduits en français. Ce n'est pas l'idéal, et cela limite la participation des groupes francophones du secteur. Comme les documents de l'ISBC sont élaborés et rédigés en anglais, le français utilisé dans ceux-ci, y compris dans le Code, est quelque peu problématique. Les participants ont

signalé des erreurs de traduction (par exemple, le sixième point de la section 4.2 est mal rendu), et la nécessité d'utiliser des termes plus justes (par exemple, au quatrième point de la section 4.2, « l'aider à » fait paternaliste. Dans certains cas, on souhaite un langage plus affirmatif, plus énergique (on fait le même commentaire en anglais). On veut que le Code comprenne une section sur les langues officielles et soit clair au sujet des droits des minorités linguistiques.

Autres éléments importants

L'annexe B inclut la liste des changements demandés concernant un langage plus affirmatif. On pourrait surtout remplacer le conditionnel (*should* en anglais) par le futur dans les trois phrases avant les sections 4.1, 4.2 et 4.3.

Dans presque toutes les villes participantes, on a soulevé la question du temps : il faut en prévoir suffisamment pour les différentes étapes de l'élaboration des politiques, et le gouvernement doit justifier ses décisions en temps opportun. La plupart des participants estiment que le libellé du Code – la question du temps figure sous le principe Responsabilisation – est adéquat.

Enfin, dans la dernière version du Code, il faut trouver un juste milieu entre le langage du secteur et celui du gouvernement. Le langage utilisé dans la version actuelle du Code penche encore trop du côté du gouvernement, mais il est nettement mieux que celui du projet d'accord employé durant les consultations menées en 2001.

Points clés du Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques

Après l'évaluation, les participants ont choisi des points clés du Code (ils sont exposés à la question 2 de l'annexe B). Les six villes ne s'entendent pas ou peu sur ce que devrait être ces points clés. Les participants à Edmonton, Montréal et Vancouver ont souligné l'importance d'un dialogue ouvert, inclusif et permanent entre le secteur et le gouvernement. Les participants anglophones de Moncton sont tout à fait d'accord avec cela, ajoutant qu'il faut mobiliser les trois ordres de gouvernement et d'autres intervenants. À Belleville et à Yellowknife, on a identifié les points clés pour le secteur : une véritable mise à contribution du secteur à l'élaboration des politiques, ce dès le début du processus, ainsi qu'une représentation adéquate. Les participants de Montréal ont insisté sur l'application de bonnes pratiques du côté du gouvernement, notamment une meilleure compréhension du secteur. Ceux d'Edmonton ont aussi soulevé ce point, de même que celui concernant le fonds pour la recherche effectuée par le secteur. Les participants francophones de Moncton soutiennent l'esprit du Code, c.-à-d. le désir de trouver des méthodes de collaboration plus fructueuses.

LE CODE DE BONNES PRATIQUES DE FINANCEMENT

Apprendre grâce aux compromis

Le Code doit illustrer clairement le large éventail de contributions du secteur aux collectivités et à la société civile. Il convient d'insister davantage sur ses contributions sociales et économiques, en particulier dans le domaine de la santé. Des suggestions ont été faites sur la façon de mieux exprimer ce point fort et cette capacité dans la partie où l'on décrit le secteur (section 2), de même que dans le reste du Code et les annexes. Par ailleurs, toutes les localités participantes ont indiqué comment le Code doit être modifié afin de clarifier les ressources financières que leur fournit le gouvernement pour le renforcement des moyens d'action.

La nécessité de simplifier et d'abrégé le Code pour le rendre plus accessible est l'un des points qui a été soulevé directement ou indirectement dans la plupart des groupes de discussion. D'un autre côté, les participants ont suggéré de nombreux ajouts au Code afin qu'il soit plus percutant ou plus clair. Ce débat a été perceptible tout au long du processus d'élaboration des codes. Un participant d'Edmonton a proposé qu'on prépare un condensé des codes clair et concis qui serait distribué aux publics intéressés et servirait à promouvoir les concepts énoncés dans ces codes. La version intégrale des codes serait disponible sur papier et sur le Web.

Deux positions divergentes ont été formulées concernant l'appui aux petits organismes, à savoir ceux qui ne jouissent pas du statut d'organisme de bienfaisance, les organisations ethnoculturelles, les groupes locaux, etc. Plus souvent qu'autrement, il suffisait qu'un participant souligne la nécessité de soutenir ces petits organismes pour qu'un autre ajoute que les plus gros avaient besoin du même appui.

Il y a eu d'autres débats, surtout au sujet :

- des échéanciers;
- des pressions exercées pour nouer des partenariats;
- des besoins et du mandat du gouvernement, par rapport aux besoins et au mandat du secteur;
- de la responsabilisation (qui rend des comptes à qui et pour quoi);
- de relation d'égal à égal, c.-à-d. entre le secteur et le gouvernement et entre les différents ordres de gouvernement.

La découverte de points en commun entre les représentants du gouvernement et ceux du secteur, lorsque réunis dans les mêmes groupes de discussion, a été enrichissante de part et d'autre. Les employés de première ligne du gouvernement et du secteur ont en fait les mêmes préoccupations en ce qui concerne :

- le manque de ressources qui les empêche de bien faire leur travail;
- la trop grande importance accordée à la responsabilisation;
- le manque de souplesse;
- le manque de connaissance et de compréhension des réalités de l'autre.

Le fait de partager certaines vues a apporté une nouvelle dimension au dialogue et laisse augurer l'établissement de partenariats plus fructueux qu'avant.

Établir la relation d'égal à égal

L'importance d'une véritable relation d'égal à égal entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire était à la base de la discussion dans chaque ville participante. À Belleville, on a comparé la relation actuelle entre les deux secteurs à l'histoire du prince et du pauvre, et à Yellowknife, à un rapport parent-enfant. Dans toutes les localités, sauf Vancouver, on a fait des suggestions précises pour corriger le déséquilibre observé. À Yellowknife, on a recommandé que la section du Code portant sur les responsabilités du secteur (5.1) contienne beaucoup plus de précisions si ce document doit décrire une véritable relation entre le gouvernement et le secteur.

Renforcement des moyens d'action durables du secteur

Le renforcement des moyens d'action a fait vibrer une corde sensible dans toutes les villes. À Moncton comme à Vancouver, tous les groupes de discussion y sont allés de nombreuses suggestions pour renforcer et clarifier les parties du Code portant sur les moyens d'action durables (surtout la section 5.2.2 du code de financement), à savoir :

- un financement pluriannuel ou un financement de base (Belleville, Moncton, Montréal et Vancouver);
- un meilleur financement des programmes (Vancouver);
- des mécanismes qui permettent de corriger des problèmes systémiques, par exemple :
 - le report de crédits (Moncton et Yellowknife),
 - la baisse des retenues de garantie (Moncton),
 - le préfinancement pour éviter que les organismes du secteur aient à subir les conséquences d'une approbation ou d'un paiement qui se fait attendre (Moncton),
 - la possibilité pour les organismes du secteur d'accumuler des réserves – une pratique de gestion financière prudente – sans encourir de sanctions (Belleville).

Tous les groupes ont discuté de ce qui doit entrer dans la catégorie infrastructure et, par le fait même, être admissible à un soutien financier. Les participants des six villes ont suggéré des activités précises qu'il conviendrait d'incorporer. Ceux d'Edmonton, entre autres, ont proposé d'établir une liste détaillée des coûts d'infrastructure admissibles et de l'ajouter en annexe au rapport.

Échéanciers

Pour tous les groupes, les échéanciers sont un problème important, et la relation s'améliorera grandement quand on l'aura réglé. Le manque de ressources humaines et financières – à cause surtout des paiements initial et final de programmes/projets approuvés qui se font souvent attendre – est partout une source de vive préoccupation. On a proposé d'apporter des éclaircissements à tous les points du code sur le financement; cela allait de la communication rapide des résultats aux collectivités après les avoir consultées sur la conception (Edmonton et Moncton) et de l'établissement de mécanismes favorisant l'échange opportun de renseignements sur les nouveaux programmes, les changements de critères, etc. (Belleville, Vancouver et Yellowknife), aux processus décisionnels (Belleville, Edmonton, Moncton, Montréal et Yellowknife) et aux calendriers de paiements (Edmonton, Moncton et Montréal).

Simplification des processus de demande

La question des échéanciers est liée à celle des processus de demande. On a suggéré dans toutes les villes d'améliorer les formulaires de demande de financement. Les participants ont recommandé entre autres que ceux-ci soient libellés dans un langage clair et concis, d'élaborer des présentations de budget cohérentes, et de faire en sorte que l'information exigée ne couvre que les données nécessaires à l'évaluation et à la prise de décisions. Il faudrait aussi s'efforcer de normaliser les formulaires (faire en sorte qu'on se serve partout [programmes, ministères, etc.] des mêmes formulaires). Il convient en outre d'établir des exigences uniformes au chapitre des rapports écrits et financiers. Comme on l'a si bien dit à Vancouver, tout doit être mis en œuvre pour simplifier et simplifier encore. Pour leur part, les participants de Yellowknife craignent que les codes encouragent le gouvernement fédéral à accroître la paperasserie plutôt qu'à établir une relation et un système de financement plus efficaces et plus transparents.

Réorientation de la responsabilisation

Aucune discussion sur l'obligation de rendre des comptes ne serait complète sans mentionner la responsabilisation. Tous les groupes ont parlé des lourdes exigences de la responsabilisation, tout en reconnaissant que celle-ci devait être proportionnelle à la taille du projet ou du programme. Tant les employés de première ligne du gouvernement que ceux du secteur ont fait allusion à l'importance accrue accordée à une responsabilité financière détaillée et à la façon dont les réalisations, les contributions et les succès actuels des projets/programmes étaient dilués au fil des vérifications. Selon eux, le trop grand intérêt accordé à ce volet laisse peu de temps aux fonctionnaires pour collaborer avec les gens de la collectivité à l'élaboration de programmes et de projets satisfaisant réellement les besoins locaux. Les participants de Vancouver estiment que l'énoncé selon lequel chaque ministère ou organisme fédéral concerné déterminerait le ou les types de financement lui permettant le mieux de remplir [son] mandat (section 4.1 du Code), faisait fi du critère consistant à « répondre aux besoins de la collectivité/localité » et

privilégiait plutôt ceux du ministère ou de l'organisme participant. De même, plusieurs villes (Edmonton, Vancouver et Yellowknife) ont affirmé avec force qu'il faut élargir la responsabilisation pour ajouter à la responsabilité du secteur à l'égard du gouvernement, la responsabilité de celui-ci à l'endroit du secteur et la responsabilité des deux secteurs envers les collectivités.

Évaluation participative

L'évaluation influe sur la conception des programmes et sur la responsabilisation. Selon les participants de Belleville, de Vancouver et de Yellowknife, il faudrait détailler dans le Code les éléments sous-tendant une évaluation fructueuse, y compris :

- temps et soutien financier prévus pour la conception de l'évaluation;
- engagement à procéder conjointement à la conception d'une évaluation communautaire;
- reconnaissance du fait que le renforcement des moyens d'action communautaires n'engendre pas nécessairement, à court terme, des résultats mesurables bien circonscrits;
- admissibilité des renseignements anecdotiques recueillis aux fins de l'évaluation, notamment lorsqu'ils émanent de petits organismes;
- utilité des résultats pour le gouvernement, le secteur bénévole et communautaire et la collectivité;
- détermination à porter les résultats de l'évaluation à la connaissance de la collectivité.

La discussion sur les résultats mesurables a fait ressortir des divergences de vues. Les participants de Montréal étaient d'avis que pour renforcer les moyens d'action, il est important de reconnaître les réussites grâce à des résultats mesurables. Pour leur part, les participants de Vancouver et de Yellowknife ont souligné combien il est difficile de mesurer la capacité individuelle et communautaire, surtout à l'intérieur d'une seule période de financement. Quant aux participants de Belleville, ils se sont demandé qui, au moment de concevoir les évaluations, allait déterminer ce que constitue un besoin chronique à long terme.

Parmi les éléments importants du renforcement des moyens d'action, tirer parti des réussites du passé et exploiter plus à fond les modèles existants ont été mentionnés à plusieurs reprises. Ces éléments sont également perçus comme des solutions pour répondre aux inquiétudes allant des échéanciers à l'établissement de partenariats, en passant par les mécanismes de prestation alternatifs de tierces parties. À titre d'exemple, les participants de Moncton et de Yellowknife ont proposé d'utiliser des modèles et des mécanismes inclusifs pour résoudre les problèmes associés aux changements de critères et au manque de clarté lorsque le financement des programmes passe du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Le processus Envision élaboré à Terre-Neuve et au Labrador a été cité comme modèle potentiel pour travailler avec les petites communautés et les localités éloignées. Le Centre d'excellence pour la santé des femmes de l'Atlantique a offert de mettre sa trousse d'outils à la disposition des

gouvernements, des gens d'affaires et des collectivités qui se penchent sur les problèmes d'inclusion. Le processus conjoint utilisé pour instaurer l'Initiative nationale pour les sans-abri dans les Territoires du Nord-Ouest a été un franc succès – modèle qui devrait être partagé avec les autres régions.

Principes de base

Les principes énoncés dans le Code sont tirés de l'*Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire* (décembre 2001). Dans la moitié des villes, les participants ont proposé certaines modifications : reconnaître la force et la capacité actuelles du secteur bénévole et communautaire; remplacer « valeur ajoutée » par « valeur » du secteur bénévole et communautaire; prévoir une récompense pour les projets fructueux; éviter la concurrence entre les gouvernements et les fondations qui financent le secteur; tenir compte des collectivités rurales et éloignées; faire état des populations servies respectivement par les deux parties; respecter le caractère indépendant des mandats de toute la gamme d'organismes du secteur bénévole et communautaire.

Autres facteurs importants

Il a été suggéré d'ajouter au commencement du Code un aperçu de ce que sera le Canada lorsque le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral entretiendront une relation solide et axée sur la collaboration. Plusieurs participants ont dit souhaiter que les efforts déployés autour de l'ISBC, de l'*Accord* et des codes de bonnes pratiques aboutissent à une relation simple et transparente entre les deux parties. D'autres voulaient inclure dans le Code une description du concept de société civile forte, en mettant plus d'accent sur l'ampleur et la portée de la contribution du secteur dans nos collectivités.

Points clés du Code de bonnes pratiques de financement

Dans chacune des villes, un consensus s'est dégagé autour du fait que l'inclusion dans le Code du renforcement des moyens d'action durables présentait de réels avantages. Chaque ville avait son idée propre quant aux parties du Code – ou aux ajouts possibles – pouvant contribuer à ce renforcement (voir question 1 de l'annexe C, section 5.2.2).

D'autres points clés ont été retenus :

- décisions conjointes, transparence et uniformité (Belleville);
- coopération et innovation (Edmonton);
- bonnes pratiques de régie en tant que contrepartie aux moyens durables (Moncton – anglais);
- ressources suffisantes pour permettre au secteur bénévole et communautaire de s'acquitter de ses responsabilités énoncées dans le Code (Moncton – français);
- reconnaissance de la valeur ajoutée du secteur (Montréal);

- moyens de faire face à la disparition du concept « public et service » au gouvernement fédéral (Vancouver);
- besoin pour le secteur bénévole et communautaire d'être bien informé et de participer (Yellowknife).

AUTRES SUJETS DE PRÉOCCUPATION

La majorité des participants ayant pris part aux discussions sur les deux codes ont parlé de l'importance pour le secteur bénévole et communautaire d'avoir les ressources nécessaires pour renforcer sa capacité d'intervention. Un grand nombre d'organismes du secteur ne pourront pas collaborer sérieusement à l'élaboration des politiques sans l'affectation d'autres ressources. Comme il a été dit précédemment, l'importance du renforcement de moyens d'action durables dans le secteur a fait l'objet d'un vaste consensus lors des pourparlers sur le Code de bonnes pratiques de financement.

À Edmonton et à Yellowknife, les participants ont souligné les problèmes avec lesquels les organismes du secteur et les fonctionnaires fédéraux de l'extérieur d'Ottawa/de l'Ontario devront composer. En raison de la distance et de l'isolement, ils auront plus de difficultés à participer aux processus nationaux et à accéder aux personnes clés au sein du gouvernement. De plus, croient les participants, les décideurs à Ottawa ne saisissent pas très bien la nature des difficultés qu'éprouvent les collectivités rurales et éloignées. Les obstacles géographiques, comme la distance, dans la région de l'Atlantique ont aussi été abordés dans les discussions à Moncton.

Les autres préoccupations soulevées par les participants touchent à une variété de questions. Plusieurs étaient sceptiques quant à la possibilité de faire fructifier la relation et de mettre en œuvre les codes de bonnes pratiques. On s'inquiète surtout de l'application des codes au niveau communautaire et des chances de faire participer les petits organismes et les organismes secondaires. Les participants ont aussi discuté de l'incidence potentielle des codes sur les autres ordres de gouvernement (provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones) et de l'importance à l'heure actuelle d'établir la communication avec eux.

APPLICATION DES CODES

Les groupes de discussion ont aussi examiné l'aspect mise en œuvre des codes de bonnes pratiques. Les participants ont cerné des mesures concrètes pour implanter les codes dans leur milieu de travail, ainsi que des stratégies applicables à l'ensemble du pays, dans le secteur bénévole et communautaire aussi bien qu'au gouvernement fédéral (voir questions 3 et 4 des annexes B et C). Ces résultats sont réunis dans la présente section en raison des commentaires similaires exprimés sur la façon d'appliquer les codes, tant à l'échelon local que national.

Pour que les codes deviennent réalité, des changements s'imposent dans le secteur bénévole et communautaire, au gouvernement fédéral, entre les deux parties, et à l'égard des autres ordres de gouvernement quant aux attitudes et aux manières d'agir. Une volonté politique et des efforts concertés seront requis de la part du secteur et du gouvernement pour établir une relation à l'image de la vision et des principes énoncés dans les codes. En outre, il faudra mettre en commun, partout au pays, des mécanismes et des modèles capables de renforcer les liens et implanter les bonnes pratiques.

Concernant le Code de bonnes pratiques pour l'élaboration des politiques, une réflexion, un débat et une éducation plus poussés sont requis au sein du secteur bénévole et communautaire, à l'échelle des organismes et dans le secteur en général. Les organismes doivent s'auto-éduquer sur l'élaboration des politiques, chercher à mieux comprendre le processus entourant les politiques fédérales et réfléchir aux dispositions du Code. En ce qui a trait au Code de bonnes pratiques de financement, les organismes du secteur doivent s'engager à allouer une partie de leurs ressources humaines et financières – bien que limitées – à la régie, à la gestion financière et à la responsabilisation. Ils doivent également affecter des ressources au renforcement des relations et aux activités conjointes avec d'autres organismes du secteur bénévole et communautaire et avec les gouvernements.

Les organismes du secteur peuvent recourir aux codes pour en informer leur personnel, leur conseil d'administration et d'autres bénévoles et pour les renseigner sur le processus conjoint qui est en cours. On peut aussi s'inspirer des codes pour reconnaître et louer les efforts des bénévoles et des employés. Les membres des conseils d'administration en particulier doivent être mis au courant des dispositions des codes. Les groupes locaux doivent se mobiliser autour des codes et s'en approprier eux-mêmes. En effet, la responsabilité de faire évoluer les processus conjoints et de bâtir des relations plus solides ne doit pas incomber uniquement aux grandes organisations bénévoles nationales. La mobilisation des regroupements populaires se traduira par un appui plus vaste du secteur bénévole et communautaire à l'égard des étapes à venir. Il est très important d'élargir le bassin d'organismes bénévoles et communautaires impliqués dans le processus et de faire en sorte que les codes présentent pour eux un intérêt, surtout pour les organismes de petite taille ou isolés. Il est impératif de démontrer comment les politiques fédérales se

répercutent sur les collectivités et les bénéficiaires de programme. Les organismes doivent bien comprendre les avantages qui pourront découler d'une application fructueuse des codes. À cette fin, les modèles de démonstration, les études de cas et les projets pilotes pourront être très utiles. Le secteur bénévole et communautaire doit se concerter aux échelons local et régional, faire preuve d'une plus grande cohésion et mettre en place de meilleures structures internes. Au niveau national, le Groupe directeur du secteur bénévole doit poursuivre son travail en vue d'établir une structure de leadership décentralisée, bien financée et ayant une bonne représentation à l'échelle du pays. Il faut trouver des moyens d'amener les organismes du secteur bénévole et communautaire au niveau local, territorial, provincial, régional et national à participer et à contribuer à la structure nationale du secteur.

On a besoin d'un appui politique clair au sein du gouvernement fédéral – manifesté par une direction pyramidale et des mesures ascendantes – au chapitre des processus conjoints et de la mise en œuvre des codes de bonnes pratiques. Il est nécessaire aussi de sensibiliser les gens au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement à l'étendue et à l'importance de l'apport du secteur aux collectivités canadiennes et à la société civile. Le personnel gouvernemental doit saisir et respecter les principes/valeurs inhérents au secteur bénévole et communautaire. Les codes doivent être intégrés aux procédures courantes des ministères, notamment les lignes directrices à l'intention des fonctionnaires appelés à travailler directement avec les communautés et les organismes du secteur. La mise en place des codes ne doit pas être seulement un exercice sur papier; elle doit aussi se faire à l'aide d'exposés et de séances données par des personnes motivées. L'information sur les codes devrait faire partie de la formation de base des nouveaux fonctionnaires. De nouvelles structures et de nouveaux processus, dont un ministre et un SMA responsables du secteur bénévole et communautaire, sont requis au gouvernement fédéral pour assurer la mise en œuvre des codes et aider les deux secteurs à poursuivre leur travail commun.

Un dialogue continu et des processus conjoints doivent faire partie intégrante de la relation entre le secteur bénévole et communautaire et le gouvernement fédéral. Il faut inciter les employés gouvernementaux de première ligne à travailler en partenariat plus étroit avec les organismes communautaires afin de concevoir, d'exécuter et d'évaluer des programmes et des projets qui répondent réellement aux besoins. Les liens entre les représentants du secteur bénévole et communautaire et les fonctionnaires fédéraux et les parlementaires doivent être tissés et renforcés. Les codes doivent être diffusés et discutés à grande échelle dans le secteur. Les organismes bénévoles et communautaires peuvent soutenir le processus d'information/éducation au sein du gouvernement en faisant rapport de leur valeur ajoutée. Afin de renforcer les moyens d'action des organismes de toutes tailles, surtout dans le cadre de la relation de financement, il serait fort utile de mettre en place un bureau d'information très accessible sur les programmes de financement du gouvernement, y compris le nom de personnes-ressources.

Le rôle des conseils fédéraux régionaux dans la mise en œuvre des codes pourrait être un élément central. Il faut encourager les collectivités rurales, éloignées et petites à collaborer davantage avec les conseils et les employés gouvernementaux de première ligne. Un examen officiel, à intervalles réguliers, de l'application des codes aidera à

mieux suivre l'état de la relation. De plus, une réunion de haut niveau entre membres du gouvernement fédéral et représentants du secteur devrait avoir lieu une fois l'an. Ces recommandations et autres concernant des structures et des mécanismes futurs visant à faire progresser la relation, seront essentielles au succès de l'application des codes.

Les efforts de sensibilisation de la part du secteur bénévole et communautaire et du gouvernement fédéral devront être axés sur d'autres intervenants. Une stratégie de communication nationale permettra d'informer la population en général de l'*Accord*, des codes et de la contribution du secteur à la société canadienne. Il sera également important de mettre les autorités provinciales, territoriales, municipales et autochtones au courant des résultats de l'ISBC, de l'*Accord* et des codes, de même que les partis de l'opposition tant au niveau fédéral que provincial/territorial. Il faudrait également promouvoir un dialogue semblable entre les autres ordres de gouvernement et le secteur bénévole et communautaire et partager les leçons apprises de manière à permettre au secteur d'améliorer sa relation avec ses autres interlocuteurs.

Toutes ces stratégies nécessitent une vaste diffusion et promotion des codes de bonnes pratiques (financement et élaboration des politiques), ainsi que de l'*Accord* proprement dit. Les participants ont suggéré qu'une version abrégée des codes soit préparée dans un langage clair et simple. Ils ont toutefois ajouté que le caractère d'impression de la version de l'*Accord* tenant sur une page était beaucoup trop petit. Il faudra veiller à ce que la version abrégée des codes trouve écho auprès de différentes localités et collectivités et leur soit facilement accessible.

MOT DE LA FIN

Partout où nous sommes allés – villes, villages, Sud, Nord – on nous a parlé de l'importance de développer des mécanismes et des programmes qui rejoignent les collectivités rurales et éloignées. Non seulement les programmes et les initiatives nationales du gouvernement fédéral doivent présenter un intérêt pour toutes les régions et pour toutes les communautés du pays, grandes ou petites, l'information qui les concerne doit aussi leur parvenir en temps utile et les occasions de participer à l'élaboration de ces programmes doivent être offertes à l'éventail diversifié du secteur bénévole et communautaire. Il importe de mobiliser l'ensemble des organismes du secteur – gros ou petits, locaux ou nationaux – afin de s'assurer que les programmes sont pertinents, pratiques et conformes aux besoins communautaires. De l'avis général, la meilleure façon de réussir est d'élaborer conjointement des politiques, des programmes, des mécanismes et des modèles, puis d'implanter les processus efficaces dans d'autres localités. Mettre l'accent sur la participation et les décisions locales est un des facteurs clés de cette approche, qui laisse place aux différences entre les régions, les provinces/territoires, et même les collectivités.

Dans toutes les villes, de nombreux participants se sont demandé comment les codes seraient appliqués. De quelle manière les gens à l'échelon local en seront-ils informés? Les cadres supérieurs au gouvernement fédéral se sont-ils engagés à les mettre en œuvre? Comment la volonté d'implanter cette nouvelle façon de collaborer sera-t-elle transmise au personnel de première ligne des deux secteurs? Allouera-t-on suffisamment de fonds pour soutenir les engagements énoncés dans les codes, tant pour faire fructifier la relation à l'aide des codes que pour permettre au secteur d'accroître la durabilité de ses moyens d'action? Quels sont les mécanismes qui permettront de voir au respect des engagements à long terme malgré les priorités changeantes du gouvernement et les mouvements de personnel? Par quels moyens les autres ordres de gouvernement, le secteur privé et le grand public seront-ils appelés à participer au renforcement de la relation? Comment les codes de bonnes pratiques cadrent-ils avec d'autres codes canadiens et internationaux? Comment la conduite des deux secteurs sera-t-elle surveillée et améliorée, au besoin?

Le processus d'élaboration des codes de bonnes pratiques a suscité beaucoup d'espoir quant à la possibilité d'établir des relations plus solides. Même si les participants semblaient incertains du résultat de ces travaux, ils ont exprimé – tant du côté du gouvernement que du côté du secteur bénévole et communautaire – un profond désir d'améliorer leur relation. Si l'on en juge par la teneur des discussions, les gens sur le terrain, dans l'un et l'autre secteur, sont disposés à participer à la phase de mise en œuvre. Les codes sonneront le réveil pour que les organismes du secteur bénévole et communautaire unissent leurs efforts, conçoivent des mécanismes efficaces pour faire participer tous les sous-secteurs aux décisions, améliorent la cohésion au sein du secteur et travaillent de concert comme il convient. Pour réussir, la mise en œuvre des initiatives devra faire intervenir un plus grand nombre d'organismes du secteur, et des efforts concertés seront requis au gouvernement fédéral, de haut en bas et de bas en haut, pour faire des codes une réalité.