

Chapitre 1 : Introduction

Une partie cruciale de la société canadienne

Les organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif forment une partie cruciale de chaque communauté. Ils fournissent une large gamme de services et de programmes essentiels qui touchent pratiquement tous les aspects de notre société – la justice sociale, les droits de la personne, l’environnement, la santé, la religion, les arts et la culture. Ils jouent un rôle fondamental pour promouvoir un civisme actif, pour soutenir le développement économique et communautaire et pour plaider en faveur de diverses causes et groupes communautaires – en établissant des liens entre les citoyens, les communautés et les gouvernements qui édifient le capital social et alimentent la démocratie.

Pourtant, jusqu’à il y a une dizaine d’années, on en savait peu sur le secteur et on manquait même d’un vocabulaire précis pour le décrire. Bien que les gouvernements et les communautés aient eu recours pendant de nombreuses années à des organismes à but non lucratif et du secteur bénévole et communautaire pour fournir un vaste éventail de programmes et de soutiens communautaires, on a souvent considéré ces organismes comme allant de soi. En fait, il y a toujours peu d’information sur leur nature, sur ce qu’ils font et sur la différence qu’ils apportent dans la vie des Canadiens.

De nos jours, il y a une prise de conscience croissante du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. En juin 2000, le gouvernement fédéral a alloué 94,6 millions de dollars sur cinq ans pour renforcer sa relation avec le secteur, pour augmenter la capacité des organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif et pour améliorer les réglementations et la législation gouvernant le secteur. Sous les auspices de l’Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC), le gouvernement fédéral continue sa collaboration avec des représentants du secteur pour développer et mettre en place les réformes qui s’avèrent nécessaires.

Des initiatives semblables ont été lancées à l’échelon provincial, notamment en Colombie-Britannique et à Terre-Neuve. C’est au Québec qu’un partenariat formel entre la province et le secteur est le plus avancé, avec la création d’un Secrétariat à l’action communautaire autonome (SACA), rattaché directement au Conseil exécutif. Le secteur communautaire au Québec participe à des sommets socioéconomiques organisés par l’État au même titre que le secteur privé et les syndicats. Un mécanisme de subventions a été mis en place pour aider à bâtir des partenariats formels entre les ministères provinciaux québécois et les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, y compris un soutien pour la prestation d’un large éventail de services sociaux par des organismes à but non lucratif (White, 2001).

On peut attribuer cette nouvelle prise de conscience à au moins deux tendances fondamentales. D’abord, la demande de «réinventer» le gouvernement au Canada et ailleurs a fomenté un débat qui se poursuit sur le rôle de l’État au Canada et sur le besoin de modes alternatifs de fourniture de services et de partenariats (voir Osborne et Gaebler, 1993). On considère que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif sont essentiels à une administration publique renouvelée et une culture civique plus «participative». En même temps, une décennie de tensions

économiques et sociales croissantes – représentées de manière la plus frappante par la polarisation accrue entre les pauvres et les riches au Canada – a suscité des préoccupations au sujet de la solidarité sociale et des liens qui nous unissent. Le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif a été mis en relief comme le lieu où les Canadiens se réunissent pour faire valoir l'intérêt commun, à une époque où il n'a jamais été plus important de s'engager envers la collectivité.

Il semblerait que c'est une occasion historique d'élargir le rôle du secteur dans la société canadienne. Cependant, les nouvelles demandes et attentes placées sur les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif n'ont pas reçu un équivalent proportionnel en ressources fiscales ou humaines. Tout au long des années 1990, les gouvernements partout au Canada – les principaux bailleurs de fonds du secteur – ont réduit de façon significative les paiements de transferts publics et leur soutien aux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, dans leur tentative d'équilibrer le budget public. La combinaison d'une demande accrue de services et d'un soutien financier réduit a mis à rude épreuve la capacité des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif de poursuivre leur mandat. Des organismes dignes d'estime ont fermé leurs portes tandis que d'autres ont dû faire des coupures dans leurs programmes et activités. En même temps, plusieurs d'entre eux craignent maintenant que les limites établies entre le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, l'État et le secteur privé sont en train de se désintégrer. La contribution unique du secteur se voit menacée par un environnement de financement où les organismes à but non lucratif sont obligés de se faire la compétition sur le marché, tandis que des bailleurs de fonds, tels les gouvernements exercent un plus grand contrôle sur leurs activités.

Cette étude a été motivée par l'inquiétude croissante quant à la capacité des organismes de poursuivre et maintenir leurs objectifs et leurs activités dans le contexte d'un environnement social, politique et économique mouvant. Plus particulièrement, cette étude se penche sur l'impact du changement des mécanismes de financement sur le fonctionnement des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et sur la place accordée à ces organismes et au secteur bénévole en général dans la société. La contradiction entre la rhétorique et la réalité pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif n'est nulle part plus prononcée que dans leur poursuite de sécurité financière. Les organismes ont recours à plusieurs ressources et de nombreuses relations afin de définir et mener à bien leur mission. Cependant, le financement est un élément essentiel à toutes les dimensions de la capacité d'agir. L'énergie et la passion des bénévoles, la réputation des organismes au sein de la communauté et parmi les bénéficiaires, la qualité de la gestion et de la structure de gouvernance dépendent toutes – au moins en partie – de l'aptitude des organismes à s'assurer les ressources nécessaires pour poursuivre leur mission à court et à long terme.

Tant le niveau que la structure même du financement et du soutien offerts au secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif ont été soulignés comme des préoccupations majeures. Le passage d'un financement de base à un financement par contrat, en fonction d'un projet, la poursuite d'activités commerciales, et les pressions exercées par les bailleurs de fonds pour l'adoption d'une gestion orientée aux résultats constituent les trois tendances principales qui signalent un changement profond au sein du secteur (Rekart, 1993; McFarlane et Roach, 1999). Cette étude a été conçue pour tenter d'élucider l'ampleur des répercussions de ces changements sur les bénéficiaires et les membres des organismes

bénévoles et communautaires et à but non lucratif, les communautés dans lesquelles ils agissent, ainsi que sur les organismes eux-mêmes. Cette étude examine aussi les conséquences à l'égard de la nature et du rôle du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif ainsi que la relation entre le secteur, l'État et le marché.

Notre projet

Notre principal objectif consiste à étudier l'impact du changement des sources et des mécanismes de financement sur la capacité financière et la viabilité à long terme des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif au Canada. Dans cette optique, les objectifs de l'étude sont :

- de documenter l'étendue des sources et des mécanismes de financement pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif;
- d'identifier les tendances et les pratiques de financement qui ont subi un changement au Canada au cours de la dernière décennie; et
- de documenter et d'analyser les impacts des nouvelles tendances et pratiques de financement sur les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif d'un large éventail de secteurs, en particulier quand ils affectent la capacité des organismes de poursuivre leur mission et de demeurer viables.

Nous avons élaboré une stratégie de recherche à quatre volets visant à explorer les liens entre les tendances et les pratiques de financement et la capacité des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif de poursuivre leur mission. Nous avons recueilli nos informations au moyen :

- d'une revue de la documentation existante de sources canadiennes et internationales;
- des interviews avec des informateurs clé et des tables rondes avec les bailleurs de fonds;
- de 11 groupes témoins comprenant plus de 100 organismes de tout le pays;
- un questionnaire détaillé auprès d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif tiré de notre modèle conçu pour les groupes témoins; et
- des études de cas.

Bien qu'il y ait forcément des limites à toute stratégie de recherche, nous pensons que la combinaison de groupes témoins, d'interviews avec des experts et d'études de cas, accompagnée d'un questionnaire écrit fournissant une vaste information sur la capacité financière de ces groupes, arrive à produire un portrait convaincant d'un secteur luttant pour s'en sortir avec le changement. Le mélange d'approches qualitative et quantitative nous a permis non seulement de documenter, en détail, le changement des tendances et pratiques de financement, mais de capter les conséquences complexes et souvent contradictoires de ces changements pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ainsi que leurs réponses. Une description détaillée de notre méthodologie est fournie dans l'appendice A.

Dans l'appendice B, nous donnons un bref aperçu de la recherche sur le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada et nous compilons un portrait du secteur à partir d'une série de sources. Cependant, il est important de remarquer le peu de recherche qui a été effectuée jusqu'à récemment sur le secteur et sa capacité de remplir sa mission. Dans un aperçu général, McKechnie, Newton et Hall concluent que la recherche existante sur le secteur bénévole et communautaire est relativement nouvelle, sans théorie et concentrée uniquement sur un petit nombre de sujets (McKechnie *et. al.*, 2000: 25). Par conséquent, il y a d'importantes lacunes à nos connaissances auxquelles il faut remédier. Certaines des lacunes les plus évidentes dans la documentation «portent sur le financement des organismes du secteur bénévole et communautaire et les questions liées à leur capacité» (*Ibid.*).

Le fait que le secteur n'ait pas reçu beaucoup d'attention au Canada pose une question plutôt inhabituelle pour un projet comme celui-ci – comment dénommer le sujet de notre étude. On utilise de nombreuses appellations pour décrire les organismes situés entre le marché privé et l'État, y compris le secteur tertiaire, la société civile, l'économie sociale, le secteur non-gouvernemental et le tiers état. Au Canada, les gouvernements utilisent couramment l'appellation «secteur bénévole et communautaire». L'usage du mot «bénévole» souligne l'importance de la contribution des bénévoles aux organismes et à leur communauté. Il dépeint le secteur sous un jour positif et actif, tout en accentuant les valeurs qui le guident. Le terme «à but non lucratif» fait référence à l'interdiction de distribuer des profits à des actionnaires et est aussi fréquemment utilisé. C'est probablement l'appellation la plus souvent utilisée, recouvrant un éventail varié d'organismes, passant par les réseaux d'entraide, les syndicats ou les orchestres symphoniques.

La difficulté à ne choisir qu'une seule appellation réside dans le fait que plusieurs organismes que l'on pourrait considérer comme faisant partie du secteur ne s'identifient pas toujours avec cette appellation spécifique. Le terme «bénévole» en est un parfait exemple. Plusieurs organismes bénévoles ont en large partie recours à un personnel rémunéré et n'ont pas envie d'une appellation qui met exclusivement l'accent sur la nature bénévole de leur travail. D'autres pensent que le terme «à but non lucratif» définit le secteur par ce qu'il n'est pas – dans ce cas, la distribution de profit. Après avoir examiné ces débats, nous avons décidé d'utiliser l'appellation «bénévole et communautaire et à but non lucratif» pour décrire des organismes situés entre le secteur privé et l'État. Ces termes soulignent trois caractéristiques essentielles de ces organismes. Nous espérons aussi qu'un plus large éventail d'organismes se sentiront représentés par cette appellation que si nous avions choisi de n'utiliser qu'un seul mot descriptif.

Étant donné la diversité des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif au sein du secteur, nous avons dû créer un champ d'attention spécifique aux fins de cette étude. Nous nous sommes concentrés sur ce qu'on appelle les «organismes d'intérêt public» qui existent principalement pour servir autrui et contribuer au bien-être général (Salamon, 1995). Cette approche a exclu les organismes qui oeuvrent au service de leurs membres, comme les associations professionnelles, les groupes de consommateurs, les syndicats et les coopératives, qui sont tous principalement organisés pour servir les intérêts de leurs membres et qui sont financés par des tarifs d'adhésion. Les organisations religieuses ont aussi été exclues de cette étude. Des organismes comme Centraide/United Way et des

fondations philanthropiques publiques ou privées ont été consultés en tant que bailleurs de fonds, plutôt qu'en tant que membres du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif.

Les hôpitaux et les universités ont également été exclus de l'étude du fait qu'ils sont en grande partie sous le contrôle des gouvernements. Ils sont aussi de loin les plus grands organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif du secteur, certainement en ce qui est du financement. Quarante pour cent des organismes de bienfaisance, par exemple, déclaraient un revenu inférieur à 250 000 \$ en 1995, tandis que 7% d'entre eux, y compris les hôpitaux et les universités, indiquaient un revenu de plus d'un million de dollars (Dreessen, 2000). La taille même de ces organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif aurait pour effet de biaiser l'analyse des tendances et des pratiques de financement. Il est certain que les expériences vécues par les hôpitaux et les universités en proie au changement de l'environnement du financement sont tout à fait différentes des expériences des plus petits organismes communautaires.

Les organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif qui ont fait part de leurs perspectives pour éclairer cette étude avaient tendance à être incorporés, y compris ceux avec un statut d'organisme de bienfaisance ou non. Ils avaient une présence institutionnelle, en général localement ou régionalement, mais dans certains cas au niveau national. Par conséquent l'étude ne capture pas les expériences des groupes totalement «bénévoles». Enfin, les domaines d'activité dans lesquels ces organismes se dédient au bien public tombent dans les catégories générales suivantes : services sociaux, bénéfice communautaire, environnement, arts et culture, santé, activités ethnoculturelles, et loisirs et sports.

Ce rapport est divisé en trois parties. La première partie comprend cette introduction et une description des définitions et concepts clés. Dans la deuxième partie, nous décrivons le nouveau régime de financement au Canada et nous analysons les effets du changement des tendances et pratiques de financement sur le fonctionnement des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Nous présentons nos résultats de recherche concernant la capacité financière des organismes qui ont de la difficulté avec ce changement, et les mesures qu'adoptent les organismes pour s'en sortir et capitaliser sur les nouvelles occasions qui s'ouvrent. Dans la troisième partie, nous présentons nos conclusions.

Questions de valeurs

La question du financement sert de miroir pour évaluer comment nous nous organisons, en tant que société, pour répondre aux besoins collectifs et laisser s'exprimer des intérêts sociaux, économiques et politiques souvent concurrents. Comme l'indique le titre de ce rapport, le financement ça compte¹. Le financement des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif pose d'importantes questions sur la valeur que nous accordons dans notre société à la citoyenneté, au soutien mutuel et à la démocratie. Étant donné la pénurie d'information sur la nature du secteur bénévole et communautaire, la façon dont il fonctionne et la nature de ses liens à d'autres segments de la société canadienne, nous espérons que cette étude pourra commencer à combler certaines de ces lacunes.

Nous savons que de nombreux représentants des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif qui ont pris le temps et la peine de nous rencontrer et de nous fournir des renseignements sur leur capacité financière, espèrent aussi que ce rapport va mener à un débat constructif et éventuellement à un changement positif. Le secteur en aucune façon n'essaye de profiter de la situation. Par exemple, il ne s'attend pas, et d'ailleurs ne tient pas, à ne pas avoir de compte à rendre aux bailleurs de fonds. Au contraire, il cherche à être reconnu pour ses multiples comptes-rendus, non seulement aux bailleurs de fonds, mais à sa clientèle, à ses partenaires, à ses bénévoles et aux communautés qu'ils desservent. Ils n'ont pas l'intention de résister à tout changement des mécanismes de financement. Plusieurs, sinon la plupart, des organismes que nous avons consultés au cours des groupes témoins ont accepté le changement et se sont efforcés de devenir plus efficaces dans la fourniture de leurs programmes et services. Le défi, comme le documente cette étude, est d'arriver à un équilibre entre ce dont tous les organismes (bénévoles ou non) ont besoin – c'est-à-dire un financement stable, raisonnablement prévisible et adéquat qui couvre les coûts opérationnels – et ce dont tous les bailleurs de fonds ont besoin – l'assurance que l'argent sera dépensé de façon avisée par des organismes dynamiques et pertinents et pour des objectifs acceptés mutuellement.

Notes de fin de chapitre

¹ Nous avons emprunté le titre d'un article de Diana Leat. Voir "Funding Matters" dans *An Introduction to the Voluntary Sector*, J. Davis Smith, C. Rochester et R. Hedley (eds.) (London et New York: Routledge, 1995). pennyrowe@csc.nf.net