

**Le financement, ça compte :
l'impact du nouveau régime de financement au
Canada sur les organismes bénévoles et
communautaires à but non lucratif**

Juin 2003

**Katherine Scott
Conseil canadien de développement social**



Droits d'auteurs © 2003 du Conseil canadien de développement social. Tous droits réservés.
Aucune partie du présent ouvrage ne peut être reproduite ni transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique ou mécanique, y compris la photocopie, ni selon tout autre système informatisé de mise en mémoire ou de recherche des données, sans la permission écrite de l'éditeur.

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) a entrepris ce projet en collaboration avec le Regroupement des organisations nationales bénévoles (ONB). La recherche a été commanditée par le Groupe de travail sur le financement, sous les auspices de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC). La recherche a été financée par le gouvernement du Canada par l'entremise de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire.

Les analyses et opinions présentées dans cette publication sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la position ni les politiques de l'ONB, de l'ISBC, ni du gouvernement du Canada.

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Scott, Katherine

Le financement, ça compte [ressource électronique] : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif / Katherine Scott ; Arlette Sinquin ... [et al.], traducteurs.

Publié aussi en anglais sous le titre: Funding matters.

Un sommaire de ce rapport est disponible en version imprimée.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-88810-520-7

1. Associations sans but lucratif—Canada—Finances.
2. Oeuvres de bienfaisance—Canada—Finances.
 - I. Sinquin, Arlette
 - II. Conseil canadien de développement social
 - III. Titre.
 - IV. Titre: l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif

HG4027.65.S3614 2003

361.7'63'0971

C2003-903383-X

Dédicace :

À mes parents qui sont un exemple de l'esprit altruiste des bénévoles au Canada. Ils font une différence chaque jour.

Table des matières

Préface	ix
Remerciements	xiii
Rapport Sommaire	xi

Partie I : Le projet

1. Introduction	1
2. Capacité financière et sources de financement	7

Partie II : Nos résultats d'étude

3. Émergence d'un nouveau régime de financement	41
4. Diversification financière et volatilité dans le secteur bénévole et communautaire à but non lucratif	75
5. Effet des tendances de financement sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif	113
6. La fluctuation continue du financement de projet	159

Partie III : Conclusion

7. Les organismes du secteur bénévole et communautaire à but non lucratif sont sous pression	175
---	-----

Appendices

A. Méthodologie	185
B. Portrait du secteur bénévole et communautaire à but non lucratif	193
C. Références bibliographiques	209

Tableaux et graphiques

Figures

- Figure 2.1 Modèle conceptuel
- Figure 4.1 Typologie de concentration et de diversification du revenu
- Figure 4.2 Profils de financement

Graphiques

- Graphique 4.1 Organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif :
Principal rayon géographique, 2002
- Graphique 4.2 Organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif
Nombre d'années de fonctionnement, 2002
- Graphique 4.3 Organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif :
Principal domaine d'activité, 2002
- Graphique 4.4 Répartition des organismes bénévoles et communautaires par sources de
revenus et sous-secteurs, 2001
- Graphique 5.1 Organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif qui
recherchaient des sources supplémentaires de financement, 2002
- Graphique 5.2 Opinions des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif
sur la commercialisation, 2002
- Graphique 5.3 Organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif - Stratégies de
réduction des coûts, 2002
- Graphique 5.4 Organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif : Pourcentage
de ceux qui ont fait des changements pour trouver des possibilités de
financement, 2002

Tableaux

- Tableau 4.1 Organismes bénévoles et communautaires : types d'activités et de
programmes, 2002
- Tableau 4.2 Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non
lucratif par nombre d'employés – 1997 et 2002
- Tableau 4.3 Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non
lucratif par nombre d'emplois à temps plein et à temps partiel – 1997 et
2002
- Tableau 4.4 Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non
lucratif par nombre d'emplois permanents et contractuels – 1997 et 2002

Tableau 4.5	Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par nombre de bénévoles – 1997 et 2002
Tableau 4.6	Organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif – Revenu moyen et médian par sous-secteur, 2001
Tableau 4.7	Organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif – Revenu moyen et médian, 1997, 1999, 2001 (en dollars constants)
Tableau 4.8	Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par tranches de revenu – 1997, 1999, 2001 (en dollars constants)
Tableau 4.9	Pourcentage d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ayant déclaré des compressions de la part de bailleurs de fonds gouvernementaux et non gouvernementaux – Répartition par sous-secteur, 2002
Tableau 4.10	Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif en fonction de la stabilité ou de l'instabilité de leur revenu global, 1997 – 2001
Tableau 4.11	Pourcentage des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par sources de revenus, 2001
Tableau 4.12	Pourcentage des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par sources de revenus – 1997, 1999, 2001
Tableau 4.13	Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif selon la concentration ou la diversification de leurs sources de revenus – 1997, 2001
Tableau 4.14	Répartition du revenu des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par sources de revenus, 2001
Tableau 4.15	Revenus moyens et médians des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, répartis par sources – 2001
Tableau 4.16	Répartition des organismes bénévoles et communautaires par sources de revenus – 1997, 1999, 2001, N = 32
Tableau 4.17	Répartition des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif par sources de revenus et sous-secteurs – 1997, 2000, 2002
Tableau 6.1	EG- Rapport financier par source de revenus 1997-2002
Tableau B.1	Changements dans la composition du secteur de la bienfaisance au Canada, par sous-secteur, 1991-1999
Tableau B.2	Répartition des revenus du secteur de la bienfaisance, par type d'œuvre de bienfaisance, 1999
Tableau B.3	Sources de revenus de tous les organismes de bienfaisance, 1994

Préface

Il y a un très grand intérêt pour le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada. En même temps, il est étonnant de voir à quel point on en sait peu à son sujet et sur son rôle dans la société canadienne. Cela est particulièrement surprenant étant donné les attentes placées sur le secteur : par les gouvernements qui essaient de se délester des programmes et services publics, et par les citoyens qui comptent sur une qualité élevée de services et des occasions diverses de participer à la vie communautaire. Pourtant les demandes au secteur n'ont pas reçu une proportion équivalente de ressources humaines ou financières. De nombreux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif luttent à présent pour survivre d'un jour à l'autre.

L'érosion de la capacité financière des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif a suscité une attention particulière et la réflexion de la part du secteur et de ses bailleurs de fonds. Les organismes du secteur reçoivent du financement de diverses sources privées et publiques (par ex. donateurs, fondations, gouvernements, entreprises, particuliers, revenu gagné) et par l'intermédiaire de divers mécanismes (par ex. aide fiscale, subventions, contrats et contributions). La divergence des politiques, des réglementations et des pratiques de financement s'applique séparément ou de façon combinée à faciliter – ou entraver – la tâche des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif dans la poursuite de leur mission. Les tendances récentes de financement, cependant, semblent menacer la viabilité même du secteur. L'élimination du financement de base qui se fait voir partout au Canada, pour ne donner qu'un exemple, a augmenté la compétition pour des ressources de plus en plus rares entre les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Une grande partie du temps organisationnel est désormais voué à pourchasser des sources de financement à court terme, souvent aux dépens de la mission et des activités centrales de l'organisme.

L'objectif principal de cette étude consiste à documenter l'évolution du contexte de financement au Canada et à évaluer l'impact de ces changements sur la capacité financière et la viabilité à long terme des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Grâce à notre étude, nous espérons révéler les défis et les occasions qui se présentent aux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif dans toute une gamme de secteurs alors qu'ils s'efforcent de remplir leur mission. La création d'une solide base de connaissances est essentielle pour développer des recommandations concrètes et d'autres options de politiques et de pratiques de financement qui serviront à améliorer et à soutenir les activités cruciales des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif opérant dans les communautés à travers tout le pays.

Ce document est le rapport intégral du projet «Le financement, ça compte». Un rapport sommaire est également disponible en français et en anglais. Le rapport et le sommaire sont accessibles sur le site Internet du CCDS à www.ccsd.ca.

Le Conseil canadien de développement social (CCDS) a entrepris ce projet en collaboration avec le Regroupement des organisations nationales bénévoles (ONB). Son objectif à long terme est de renforcer la capacité du secteur de répondre aux défis de l'avenir et d'améliorer la relation entre le secteur et le gouvernement fédéral afin de mieux desservir tous les Canadiens. La recherche a été financée par le gouvernement du Canada par l'entremise de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire.

Marcel Lauzière
Président-directeur général
Conseil canadien de développement social

Remerciements

Un projet de cette envergure puise les énergies de beaucoup de gens. J'aimerais offrir ma reconnaissance et remercier tous ceux qui ont fait part de leur énergie et leur expertise pour *Le financement, ça compte*. Je tiens spécialement à exprimer ma gratitude aux nombreuses personnes des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif qui ont participé à nos groupes témoins et études de cas. Elles ont fait part sans réserve de leur temps et de leur savoir considérable pour cette étude, en discutant franchement des occasions qui s'offrent et des défis qui se posent au secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif de nos jours. Leur talent et leur vision donnent souffle au changement.

Nous remercions les membres du Groupe de travail sur le financement qui ont commandité cette étude et ont fourni un soutien inestimable aux chercheurs.

Je citerai en particulier Laura Korn Palmer, Barbara Tuntoglu, Cathy Wright, Adriana Davies, Sandra Schwartz, Brenda Wallace-Allen, Lyse Brunet, Denis Sauvé, Marion Price et Fo Niemi qui ont organisé les groupes témoins à travers le pays. Leur collaboration a été cruciale pour la réussite de cette étude. J'aimerais aussi remercier Michèle LeBlanc qui a animé les groupes témoins avec une grande compétence.

J'ai pu m'appuyer sur un groupe merveilleux de chercheurs au Conseil canadien de développement social. Mes remerciements spéciaux à Paul Roberts et Angela Gibson-Kierstead qui ont analysé les données quantitatives pour ce projet. Kate Rexe, Esther Roberts et Steve Cumming ont également aidé à la recherche et la préparation de cette étude.

Christie Gombay et Paul Leduc Browne ont préparé les documents servant de cadre de références pour la recherche, ce qui a réellement élargi ma compréhension du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada et a ajouté considérablement au rapport final.

Je voudrais aussi remercier de sa contribution au projet Cheryl Hamilton, qui a corrigé les épreuves du rapport final et a préparé le rapport sommaire. Son soutien a été précieux; elle m'a littéralement encouragé à aller jusqu'au bout.

De nombreuses personnes ont fourni une aide administrative. J'aimerais remercier de leur assistance Lyne Bérard, Lyne Flansbury, Stephanie Pearce, Jennifer Haire, Dianne Dodds, Rachel Green, Gail Todd et Monica Prince Computing.

Au CCDS, Nancy Perkins a été responsable de la production et de sa main experte elle a révisé le document. Lori Harrop a dirigé la dissémination de l'étude. Arlette Sinquin, avec l'aide de Christiane Ryan, Marcel Gagnon et Yolande Amzallag a dédié de nombreuses heures à la traduction de ce livre. Susan Scruton a coordonné l'affichage des résultats de l'étude sur notre site Internet.

Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance au Groupe consultatif du projet : Elmer Hynes, Susan Phillips, Faye Porter, John Saxby et Paula Speevak-Sladowski. Ils ont fait des interventions clé à mesure que le projet progressait.

Beaucoup d'autres personnes ont offert leurs conseils, leur expertise et leur soutien. Parmi elles : David Armour, Catherine Bertrand, Phillippa Borgal, Susan Brandon, Alexis Carty, Lynn Eakin, Alice Herscovitch, John Hobday, Andrew Jackson, Larry Ketcheson, Pierre Lacroix, Marcel Lauzière, Mike McKnight, Hillary Pearson, Deb Pike, Paul Reed, Susan Shepherd, John Shields, Betsy Troutt, John Walker et Bob Wyatt.

Finalement, je voudrais remercier Dianne Bascombe, qui a fait la recherche conjointement avec moi, pour sa perspicacité et la passion qu'elle met à la tâche. L'expérience de Dianne et son énergie ont propulsé le projet du stade de proposition jusqu'à son achèvement. Je lui serai toujours gré de sa participation et de son amitié.

Et enfin, je suis reconnaissante envers mon mari, Rob Frater, qui m'a donné son soutien pendant toute la durée de la recherche et de la rédaction et qui a assuré la permanence à la maison pendant mes déplacements et mes nuits de travail. Je l'en remercie.

Rapport Sommaire: Une mise en garde et une occasion à saisir

La capacité du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif, de remplir son rôle important dans la société canadienne est déstabilisée et sapée par les nouvelles stratégies de financement visant à faire augmenter la responsabilisation, l'autonomie et la compétition.

Une étude menée par le Conseil canadien de développement social (CCDS) en collaboration avec le Regroupement des organisations nationales bénévoles (ONB) décrit l'émergence d'un nouveau régime de financement pour le secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif, et met en garde contre d'importants défis à la viabilité de divers organismes. L'instabilité du secteur menace l'avenir de toute une gamme de services sociaux, de santé, culturels, récréatifs, environnementaux et autres services communautaires à but non lucratif servant des millions de Canadiens et de Canadiennes.

Les résultats de l'étude s'appuient sur une série de groupes témoins organisés dans différentes régions du pays et auxquels ont participé plus de 100 organismes du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif; sur des discussions de table ronde avec des bailleurs de fonds et des interviews avec des informateurs clé; sur des réponses à un sondage (questionnaire écrit) envoyé à des organismes du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif; sur des études de cas approfondies et sur une revue d'autres recherches.

Le sentiment d'inquiétude exprimé par le secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif provient surtout de **la manière** dont les organismes sont financés. De nombreux organismes qui ont survécu aux coupures de financement du gouvernement dans les années 1990 sont dans une situation financièrement précaire parce qu'ils sont dépendants pour chaque projet d'un réseau complexe de financement imprévisible, à court terme, ciblé et qui risque de s'évaporer à tout moment.

Cette étude a été menée pour le Groupe de travail sur le financement, un sous-groupe de la Table conjointe sur les moyens d'action dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC). L'ISBC est un effort conjoint entre le gouvernement fédéral et les représentants du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif, ayant comme objectif de renforcer la capacité du secteur de répondre aux défis à venir. Le but de l'étude était d'identifier les sources et les mécanismes actuels de financement des organismes du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif et d'explorer leurs diverses répercussions sur la viabilité de ces organismes.

L'étude a révélé que du côté du financement :

- Les bailleurs de fonds adoptent de plus en plus une méthode ciblée de financement.
- Il y a eu un abandon du modèle de financement de base, qui finançait les organismes pour leur permettre de poursuivre leur mission. Le nouveau modèle est basé en fonction de chaque projet et est caractérisé par des contrats qui donnent aux bailleurs de fonds un contrôle accru sur les travaux de l'organisme et sur la manière dont ils sont accomplis.

- Les bailleurs de fonds sont réticents à financer des coûts administratifs qui ne peuvent être directement liés à un projet ou un programme.
- Le financement est accordé pour des périodes plus courtes et est de plus en plus imprévisible.
- Les exigences de comptes-rendus se sont multipliées.
- Les bailleurs de fonds exigent de plus en plus souvent que les organismes fassent des soumissions conjointes avec des partenaires de projet et qu'ils démontrent qu'ils ont réussi à assurer un financement provenant d'autres sources (contributions financières ou en nature) avant d'accorder leur soutien.

Personne ne nie le droit des donateurs privés d'allouer leur argent où bon leur semble, que ce soit des dons individuels ou corporatifs. L'étude décrit la préoccupation dans certains milieux concernant la tendance des entreprises privées à remplacer les dons par des commandites. Mais l'inquiétude prépondérante a trait aux nouvelles stratégies de financement des gouvernements, les plus grands bailleurs de fonds du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif au Canada.

Pour être bien clair, les participants à cette étude étaient en général d'accord avec les motifs avancés par les bailleurs de fonds visant à augmenter la responsabilisation, à encourager les partenariats, à promouvoir la diversification des sources de financement et à susciter l'efficacité et l'innovation au sein du secteur. Cependant, l'étude a révélé un décalage important entre les intentions déclarées des réformes de financement et les conséquences de ces changements sur les organismes du secteur bénévole et communautaire/à but non lucratif à travers le pays.

En reconnaissant que les organismes doivent se débrouiller avec les réalités actuelles de diverses façons et y réussissent plus ou moins bien, l'étude a identifié certaines tendances inquiétantes :

- La volatilité – À mesure que les organismes s'efforcent de diversifier leur sources de financement, ils peuvent faire face à de massives fluctuations de revenus. Cette volatilité sape la stabilité d'un organisme et sa capacité de fournir des programmes et services suivis et de qualité, de planifier et de garder un personnel expérimenté.
- Une tendance à s'éloigner de leur mission – Alors que les organismes font des pieds et des mains pour se qualifier à un financement de programme étroitement défini ou pour gagner des contrats du gouvernement, certains d'entre eux se voient écartés de leur mission primaire qui constitue leur objectif à long terme et est la source de leur crédibilité dans la communauté.
- La perte d'infrastructure – Avec le passage au financement par projet et le resserrement des restrictions sur les coûts administratifs qui sont couverts par les bailleurs de fonds, certains organismes perdent leur infrastructure de base. Ils se transforment en une série de projets reposant sur une fondation creuse.
- La surcharge de rapports – Beaucoup de petits organismes se découragent alors qu'ils font face à encore une autre série de contrats à court terme, d'embauche temporaire et de licenciement du personnel de programme, tout en étant pourchassés par nombre de bailleurs de fonds avec des exigences et formulaires multiples pour produire de multiples rapports.

- Le château de cartes – Étant donné que désormais les bailleurs de fonds exigent souvent des contributions financières ou en nature de la part d'autres sources, la perte d'un contrat ou la terminaison d'une entente de partenariat peut faire s'effondrer toute une structure étroitement imbriquée. Un service qui marche très bien une année peut se disloquer l'année suivante. Les organismes ont le cauchemar des arrangements selon lesquels les bailleurs de fonds ne s'engagent pas tant que les autres partenaires de financement n'ont pas donné leur accord, et ils préfèrent tous être les derniers à se décider.
- La paralysie de l'action sociale (défense des droits) – Lorsque les organismes se voient obligés de concocter des projets et des partenariats pour survivre, ils peuvent considérer que c'est trop risqué de plaider ouvertement en faveur de leur clientèle, quelle que soit la juste valeur de la cause. Ils ne veulent pas avoir leur nom dans les médias alors que leur prochaine demande de financement est en cours d'évaluation. Les organismes de défense des droits ont été effectivement bâillonnés au cours des dix dernières années.
- L'épuisement des ressources humaines – Les gens, tant ceux qui sont rémunérés que les bénévoles, font d'énormes efforts pour faire face aux nouveaux défis tout en demeurant fidèles à leur mission et à leurs concitoyens et aux communautés envers lesquelles ils se sentent responsables. Mais combien de temps cela peut-il durer?

L'endurance et la volonté de ceux qui s'engagent dans des activités bénévoles sont encore solides. Mais il est urgent de prêter attention aux fissures qui se font jour dans le secteur avant qu'elles ne deviennent des fractures considérables. Il existe une occasion réelle et opportune de modifier les stratégies de financement et de renverser leurs conséquences involontaires.

