

Le gouvernement, la gouvernance et le secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario

Rapport sur l'incidence du remaniement des services locaux sur la capacité des organismes à recruter et à retenir des bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance

Joan M. Christensen

Avec la collaboration de :

Caroline Andrew

Melanie Bedore

Carol Silcoff

© Imagine Canada, 2006

Le Centre de développement des connaissances renonce aux droits d'auteurs relatifs à ses documents, au profit de leur utilisation non commerciale par des organismes de bienfaisance et des organismes bénévoles. Nous encourageons tous les organismes de bienfaisance et les organismes bénévoles à reproduire et à distribuer toutes les publications du Centre de développement des connaissances, en citant leurs auteurs et Imagine Canada. Prière de vous adresser à Imagine Canada si vous souhaitez insérer un lien vers nos publications dans votre site Web.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur le Centre de développement des connaissances, visitez <www.kdc-cdc.ca>.

Centre de développement des connaissances
Imagine Canada
425, avenue University, bureau 900
Toronto (Ontario)
Canada M5G 1T6
Tél. : 416 597-2293
Télec. : 416 597-2294
Courriel : kdc@imaginecanada.ca

<www.imaginecanada.ca> | <www.kdc-cdc.ca>

No ISBN 1-55401-209-0

Le Centre de développement des connaissances d'Imagine Canada est financé dans le cadre de la Direction de la Participation dans les communautés du ministère du Patrimoine canadien, au titre de l'Initiative canadienne sur le bénévolat. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du ministère du Patrimoine canadien.

The logo for Canada, featuring the word "Canada" in a serif font with a small Canadian flag icon above the letter "a".

Table des matières

- 1. Introduction \ 1
- 2. Contexte \ 5
- 3. Méthodologie \ 6
- 4. Constatations \ 8
- 5. Conclusion et recommandations \ 24
- 6. Bibliographie \ 25
- 7. Annexe \ 29

Remerciements

La Coalition of Ontario Voluntary Organizations (COVO) désire remercier le Comité directeur du projet pour son aide et son soutien – celui-ci a prodigué des conseils et imprimé une orientation quant à l'élaboration du projet initial et au déroulement du processus de recherche.

Professor Caroline Andrew: Professeure à l'Université d'Ottawa
Beth DeLong: Pillar Nonprofit and Voluntary Sector Network
Alison Burgoyne: Niagara Centre for Community Leadership
Paula Speevak Sladowski: Chambre des organismes bénévoles et communautaires d'Ottawa

En outre, nous tenons à souligner les travaux des chercheurs Melanie Bedore et Carol Silcoff qui se sont avérés essentiels à la mise au point d'outils d'enquête pour les entrevues réalisées auprès des principaux intervenants et l'enquête électronique.

Le gouvernement, la gouvernance et le secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario

Introduction

Avant 1998, bon nombre de municipalités de l'Ontario appuyaient les organismes sans but lucratif en les finançant par le biais de contrats d'achat de services ou de subventions discrétionnaires. Pour leur part, ces organismes fournissaient aux collectivités des services de santé, des services sociaux et culturels, et des services aux arts. En 1998, la province de l'Ontario a instauré une nouvelle façon de répartir la responsabilité de gestion en matière de finances et de services, et ce, pour divers services, notamment l'aide à l'enfance, l'aide sociale et l'aide à l'emploi, l'aide au logement et aux sans-abri, les services de santé publique, l'éducation et les transports. Le gouvernement provincial avait baptisé cette nouvelle façon de procéder « remaniement des services locaux ».

Ce remaniement a modifié les rapports qui existaient entre le gouvernement provincial et les municipalités et le secteur bénévole et sans but lucratif (se reporter à l'Annexe). Il a également changé le système de prestation de services relativement à de nombreux services et programmes communautaires. Ces modifications ont eu une incidence sur les organismes sans but lucratif qui assurent ces services et sur leurs bénévoles faisant preuve de leadership et de gouvernance. Dans le présent rapport, nous définissons ces bénévoles comme étant ceux qui

siègent aux conseils d'administration et aux comités d'organismes sans but lucratif constitués en société (outre les organismes de bienfaisance enregistrés).

La Coalition of Ontario Voluntary Organizations (COVO), qui est financée par le biais du Centre de développement des connaissances d'Imagine Canada, dans le cadre de l'Initiative canadienne sur le bénévolat, a entrepris de cerner les répercussions du remaniement des services locaux sur la capacité des organismes sans but lucratif de l'Ontario à recruter et à retenir des bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance. Le projet a porté sur :

- la capacité des organismes sans but lucratif à pouvoir recruter et retenir des bénévoles ayant lesdites aptitudes;
- les difficultés liées au recrutement et à la rétention de ces bénévoles dans le contexte ontarien, et sur les stratégies efficaces auxquelles recourir.

Pour recueillir l'information, nous avons procédé :

- à une analyse documentaire, qui a mis en lumière la nécessité d'un nouveau modèle d'interaction entre le secteur bénévole et sans but lucratif et les municipalités;

- à des entrevues téléphoniques réalisées auprès de 25 intervenants clés, ce qui a donné un aperçu de l'incidence du remaniement des services locaux sur les organismes sans but lucratif et nous a aidé à élaborer le questionnaire de l'enquête;
- à une enquête électronique menée auprès d'organismes sans but lucratif de l'Ontario, en particulier ceux situés dans les régions d'Ottawa, de London et de Niagara, et dans la conurbation de Toronto.

Dans l'ensemble, les 139 organismes ayant répondu à l'enquête sont représentatifs du secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario. La plus grande proportion d'entre eux (43 %) assurent des services sociaux auprès de la collectivité. Suivent ensuite des organismes qui fournissent des services en matière d'éducation et de recherche (18 %), des services aux aînés (18 %), des services relatifs au logement (16 %), des services en fait de santé mentale et d'intervention d'urgence (15 %), d'autres types de service de santé (15 %), ainsi que des services concernant l'emploi et la formation. Près de la moitié (49 %) des organismes répondants géraient un budget annuel de l'ordre de 100 000 \$ à 1 000 000 \$, alors que plus d'un tiers (36 %) d'entre eux avaient un budget annuel de plus d'un million de dollars. Près de la moitié (46 %) des organismes répondants ont obtenu un financement auprès des administrations municipales.

Selon la majorité (70 %) des répondants, le remaniement des services locaux n'a eu une incidence ni positive ni négative sur les bénévoles attestant de qualités de leadership et de gouvernance. Toutefois, les répondants ont cité deux facteurs ayant

des répercussions négatives, voire très négatives, sur la capacité de leur organisme à recruter des bénévoles faisant preuve de ces qualités. Deux tiers des répondants (67 %) ont indiqué que le passage d'un mode de financement de base à un mode qui est fonction des projets constituait un problème majeur, et trois quarts des répondants (74 %) ont également fait état des difficultés qu'engendrent le coût et la disponibilité de l'assurance de responsabilité civile.

Les répondants ont signalé les autres répercussions du remaniement des services locaux ci-après :

- 67 % d'entre eux étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec le fait que le remaniement avait accentué la pression sur les organismes sans but lucratif, de sorte que ceux-ci étaient contraints de s'écarter de leur mission et de leur mandat afin d'obtenir un financement;
- selon 64 % des répondants, le remaniement des services locaux a eu une incidence sur la capacité des organismes à répondre aux besoins changeants des collectivités;
- 55 % des répondants ont indiqué que ce remaniement avait eu de profondes répercussions sur les niveaux de financement dont bénéficient les organismes;
- 51 % des répondants étaient d'avis ou tout à fait d'avis que le remaniement avait influé sur la capacité des membres de conseils d'administration à garder le cap quant à la mission de leur organisme respectif;

- d'après 47 % des répondants, le remaniement a eu une incidence négative, voire très négative, sur la stabilité et la viabilité des organismes et sur le nombre de programmes que ceux-ci offrent;
- 46 % des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec le fait que le remaniement avait restreint la capacité des organismes sans but lucratif à prendre position au sujet des questions communautaires.

Ces constatations donnent à penser que les organismes sans but lucratif opèrent dans un environnement complexe dans lequel on ne peut définir avec certitude un facteur qui, à lui seul, a une incidence sur leur capacité à recruter et à retenir des bénévoles manifestant des qualités de leadership et de gouvernance. En fait, doivent également être pris en compte de nombreux facteurs comme le remaniement des services locaux, les changements apportés à l'approche en fait de financement (financement de base à long terme par opposition au financement à court terme de projets), les compressions de financement, l'introduction de la concurrence régulée, ainsi que l'évolution des rapports qui existent entre les représentants du secteur public et les organismes sans but lucratif.

Bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance

Les bénévoles acceptant de s'engager à titre de membres de conseils d'administration et de comités sont dans une position unique pour faire en sorte que les organismes sans but lucratif mènent à bien leur mission et répondent aux besoins de la collectivité. À eux d'assumer la gouvernance, la gestion et les activités de l'organisme auprès duquel ils sont engagés.

Les bénévoles faisant preuve de qualités de leadership et de gouvernance (c.à.d., ceux qui siègent aux conseils d'administration et aux comités d'organismes sans but lucratif constitués en société, outre les organismes de bienfaisance) s'acquittent de responsabilités permanentes considérables portant sur cinq volets précis¹ :

- 1. Définir la vision et la mission de l'organisme et lui imprimer une orientation.** Il est nécessaire pour cela d'avoir des bénévoles manifestant des qualités de leadership et de gouvernance afin d'évaluer les besoins des collectivités, d'assurer le suivi de l'efficacité des organismes à répondre à ces besoins et de scruter en permanence l'environnement dans lequel l'organisme œuvre en vue de repérer tout changement qui pourrait influencer sur ses activités.
- 2. Veiller à ce que l'organisme ait suffisamment de ressources financières pour pouvoir fonctionner et qu'il se conforme aux exigences fiscales prévues par la loi.** Cela comprend notamment la planification financière et la conformité aux exigences relatives à l'impôt du revenu.
- 3. S'assurer que l'organisme dispose de ressources humaines suffisantes et adéquates pour accomplir son travail.** À cette fin, il faut veiller notamment à ce que les conditions de travail soient appropriées et sécuritaires, en procédant à une évaluation du directeur exécutif et des hauts responsables, en s'assurant de la compétence et de la vitalité de ses propres membres, et en faisant en sorte qu'il y ait un

¹ Tiré du site Web de United Way of Canada/Centraide Canada, à l'adresse www.boarddevelopment.org (consulté le 20 février 2006).

comité des candidatures qui recensera et recrutera de nouveaux membres au conseil d'administration.

4. Diriger les activités opérationnelles de l'organisme. Pour cela, il faut veiller à ce que l'organisme satisfasse à toutes les exigences réglementaires et légales et à ce que les activités du conseil portent leurs fruits, et superviser la structure organisationnelle et l'administration de l'organisme.

5. Faire en sorte que les relations communautaires soient efficaces à tous les niveaux (c.-à-d., les relations avec des représentants élus, d'autres organismes, des bénévoles éventuels, le milieu des affaires, etc.). Il faut notamment bien comprendre l'évolution des besoins de la collectivité, trouver de nouvelles façons de combler ces besoins, et promouvoir l'organisme dans une optique de marketing.

Pour que les organismes sans but lucratif réussissent dans leurs activités et fassent preuve de vitalité, il est extrêmement important qu'ils exercent leurs responsabilités de façon efficace. Toute pression qui compromet la capacité desdits bénévoles à s'acquitter de leurs responsabilités est une source de préoccupation pour leur organisme, pour ceux qui ont à cœur la santé du secteur bénévole et sans but lucratif, et pour ceux (p. ex., les gouvernements à tous les échelons) qui dépendent du secteur afin d'assurer la prestation de services répondant aux besoins de notre société.

Le remaniement des services locaux a modifié les rapports qui existent entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités et le secteur bénévole et sans but lucratif. Il a également modifié le système de prestation de services relativement à de nombreux services et programmes communautaires. Ces changements ont grandement influé sur les organismes sans but lucratif et les bénévoles à leur tête (Community Social Planning Council of Toronto, 2003; Reed & Howe, 2000).

Par exemple, les fournisseurs de logements sociaux et transitoires qui recevaient du financement de diverses sources avant le remaniement des services locaux en obtiennent désormais essentiellement auprès de l'administration locale. Nombre d'organismes considèrent ce changement comme étant positif, en raison de la possibilité d'avoir des rapports plus étroits avec cette administration.

Cela dit, certains organismes estiment que ce changement est négatif, car le fait de dépendre d'une seule source de financement limite leur marge de manœuvre et la maîtrise de leurs activités.

Contexte

Ces dix dernières années, au Canada et tout particulièrement en Ontario, le secteur bénévole et sans but lucratif a fait face à des difficultés découlant d'un manque de compréhension relativement au secteur, et de la perception ambivalente qu'ont les uns et les autres de la contribution de ce dernier aux collectivités. Par exemple, entre les années 1995 et 2003, le gouvernement de l'Ontario a déterminé que le bénévolat et l'apport des bénévoles constituaient l'un des piliers fondamentaux de sa démarche en matière de politiques. Néanmoins, bon nombre des changements apportés aux politiques gouvernementales ont accru la pression sur le secteur bénévole et sans but lucratif afin que celui-ci réponde aux besoins des collectivités, tout en limitant son pouvoir d'action.

Avant le remaniement des services locaux, un grand nombre de municipalités de l'Ontario avait développé une relation symbiotique avec les organismes sans but lucratif. À maintes occasions, les administrations municipales leur avaient accordé un financement par le biais de contrats d'achat de services ou de subventions discrétionnaires. Ce financement – auquel s'ajoutaient d'autres types de financement gouvernemental ainsi que des fonds provenant de fondations et de donateurs – permettait à ces organismes de fournir aux collectivités locales des services de santé, des services sociaux et culturels, et des services aux arts.

En 1995, le remaniement des services locaux imposait désormais l'instauration de nouveaux rapports directs et plus étroits entre les municipalités de l'Ontario et le secteur bénévole et sans but lucratif. La province a alors mis en place des critères de

rendement applicables aux municipalités – un grand nombre de ces critères sont fonction du rendement des fournisseurs de services contractuels. Les municipalités ont donc tout intérêt à élaborer des mesures de responsabilisation dans le cadre des contrats de services qu'elles concluent avec ces fournisseurs (généralement des organismes sans but lucratif).

L'éventail d'organismes qui obtiennent des contrats d'achat de services auprès des municipalités s'est élargi de façon considérable (se reporter à l'Annexe). Ces dernières accordent aujourd'hui un financement à une vaste gamme d'organismes sans but lucratif, dont des centres d'aide à l'enfance, des centres de ressources familiales, des centres d'aide à l'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, des organismes de logements sociaux (sans but lucratif et coopératifs), des maisons d'hébergement, ainsi que des centres d'aide aux sans-abri (p. ex., des organismes de santé mentale, des programmes de loisirs).

Ces organismes sont nés des besoins communautaires qui avaient été clairement déterminés et se sont développés en fonction de missions de services communautaires très bien définies. Les bénévoles dotés de qualités de leadership et de gouvernance siégeant au conseil d'administration et aux comités de ces organismes, lesquels reçoivent un appui partiel sous forme de contrats auprès du gouvernement provincial et des administrations municipales, s'attachent à remplir leur mission. Toutefois, à titre de membres du conseil d'administration, ils assument d'importantes responsabilités qui transcendent les limites des rapports contractuels avec les bailleurs de fonds. Ainsi, la question du degré de pression de plus en

plus accentué que subissent les organismes sans but lucratif et leur conseil d'administration ou leurs comités du fait du remaniement des services locaux se pose de plus en plus.

Parallèlement, le coût du transfert des programmes et des services aux municipalités a fait en sorte que ces dernières cherchent de plus en plus d'autres types de programme de financement municipaux. En effet, les administrations locales ont soit réduit les programmes de subventions discrétionnaires (allouées essentiellement aux services sociaux et culturels, aux services aux arts et aux programmes communautaires), soit réparti les mêmes montants entre un plus grand nombre d'organismes de bienfaisance et d'organismes sans but lucratif qu'auparavant.

Méthodologie

Pour l'étude, on a eu recours à trois modes de collecte des données : une analyse documentaire, des entrevues téléphoniques réalisées auprès d'intervenants clés et une enquête menée auprès d'organismes sans but lucratif de l'ensemble de l'Ontario, en particulier auprès d'organismes des régions d'Ottawa, de London et de Niagara et de la conurbation de Toronto. Les données tirées de l'analyse documentaire et des entrevues téléphoniques ont servi à formuler des questions pour l'enquête et à étayer notre analyse des constatations inhérentes auxdites données.

Analyse documentaire

L'analyse documentaire avait pour objectif d'étudier en détail les nouveaux défis qui se posent aux organismes sans but lucratif relativement au leadership et à la gouvernance. Entre autres défis mentionnons la réduction du champ d'action des bénévoles siégeant aux conseils d'administration qu'ont entraînée les compressions de financement unilatérales et l'évolution des politiques gouvernementales, sans pour autant que soit modifiée l'imputabilité de ces bénévoles auprès de leur organisme. Au départ, notre hypothèse de travail pour notre analyse était que les changements qui se sont produits ces dix dernières années pourraient influencer sur la décision d'aucuns de se porter volontaires pour occuper bénévolement des postes où ils feraient acte de leadership et pour siéger dans des conseils d'administration.

Aux fins de l'analyse, nous avons examiné des livres, des articles et des sites Web qui portaient sur la gouvernance, le bénévolat et sur les changements qui sont intervenus depuis 1993 dans les systèmes

fédéral, provinciaux et municipaux. Un certain nombre de ces sources traitaient de questions propres à l'Ontario et faisaient état de l'incidence des modifications législatives et des modifications relatives au financement sur le secteur bénévole et sans but lucratif.

Entrevues auprès d'intervenants

Nous avons effectué des entrevues téléphoniques auprès de 25 intervenants clés. L'équipe du projet et d'autres personnes-ressources provenant des collectivités faisant l'objet de l'étude avaient fait des recommandations quant aux intervenants pouvant être interviewés. Nous avons opté pour :

- des représentants d'organisme sans but lucratif que finançaient la province et/ou une municipalité;
- des représentants municipaux;
- des représentants de bailleurs de fonds non gouvernementaux.

Les personnes interviewées représentaient divers sous-secteurs du secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario et issues de toutes les régions de la province.

Les entrevues téléphoniques avaient pour principal objet de permettre de jeter les bases du questionnaire d'enquête et de le peaufiner, d'aborder les questions en jeu dans une perspective plus vaste, et de déterminer les types de ressources ou d'outils d'information dont auraient besoin les organismes sans but lucratif pour les aider à s'adapter au nouveau contexte juridique et au nouveau contexte de financement. Les résultats des entrevues ont fortement influé sur la formule de l'enquête. Selon les répondants, le remaniement des services locaux ne constituait que l'un des nombreux points à considérer

ayant une incidence sur la gouvernance et la capacité des organismes sans but lucratif à recruter des bénévoles pour siéger à leur conseil d'administration.

Enquête auprès des représentants d'organisme sans but lucratif

En se fondant sur l'analyse documentaire et les entrevues effectuées auprès d'intervenants clés, l'équipe du projet a élaboré une enquête détaillée et l'a adressée par courrier électronique à plus de 6 000 organismes sans but lucratif aux quatre coins de l'Ontario. Avant d'afficher l'enquête en ligne, et afin que le taux de réponse soit le plus élevé possible, nous avons fait parvenir à certains organismes une lettre préface cosignée par le directeur exécutif de la Coalition of Ontario Volunteer Organizations (COVO) et l'enquêteur principal.

La COVO a diffusé l'enquête auprès des organismes qui figuraient dans sa base de données couvrant l'ensemble de l'Ontario. Les partenaires du projet – le Niagara Centre for Community Leadership, la Chambre des organismes bénévoles et communautaires d'Ottawa et le Pillar Nonprofit Network – ont informé leurs membres du projet et leur ont donné l'adresse du site Web où figure l'enquête.

Constatations

Analyse documentaire

L'analyse nous a permis de cerner certains des défis auxquels ont dû faire face les organismes sans but lucratif ces dix dernières années. Entre autres défis, il y a le fait que ces organismes ont été de moins en moins en mesure de s'engager dans une planification stratégique à long terme afin d'évaluer les besoins de la collectivité, d'assurer leur viabilité financière et d'œuvrer conjointement avec d'autres organismes communautaires. Toutes ces fonctions incombent aux bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance et qui siègent aux conseils d'administration d'organismes sans but lucratif.

Études canadiennes

Selon Hall, McKeown et Roberts (2001), en 2000, 6,5 millions de Canadiens (27 % de la population âgée de 15 ans et plus) se sont consacrés au bénévolat en se mettant au service d'organismes de bienfaisance ou d'organismes sans but lucratif. Leur deuxième activité en importance (soit 41 % de la totalité des activités de bénévolat) a été de siéger à titre de membres non rémunérés de conseils d'administration ou de comités.

Au terme de 10 années pendant lesquelles le gouvernement et les administrations ont imposé des coupures budgétaires et des restructurations, Scott (2003) a fait le point sur la situation dans laquelle se trouve le secteur bénévole et sans but lucratif. Il a constaté que, dans un environnement de plus en plus concurrentiel, la collecte de fonds et la recherche d'aide financière détournaient les organismes sans but lucratif de leur mission première. En outre, lorsque le gouvernement est passé à un financement à court terme et incertain, cela a contraint de

nombreux organismes à amputer ou à modifier leurs programmes à un moment où la demande pour les programmes et les services était en hausse. La nécessité pour les organismes de mettre davantage l'accent sur la collecte de fonds – alliée au nouveau mode de financement gouvernemental à court terme – a mis en péril leur stabilité et leur planification à long terme, outre que le sentiment d'autonomie n'est plus le même².

Le financement à court terme a également fait en sorte qu'il est plus difficile pour les organismes de se consacrer à la défense des droits (particulièrement en ce qui concerne les organismes dont la santé financière est précaire) et à la prévention (dans le cas des groupes vulnérables), et il a rogné leurs réserves financières et entravé le processus de détermination des ressources requises permettant d'aider adéquatement les populations dans le besoin. Tous ces services requièrent un soutien financier à long terme et stable (c.-à-d. que cela s'explique par le fait qu'un service comme la défense des droits ou l'élaboration de politiques devient secondaire par rapport aux services de première ligne et qu'il est nécessaire de s'engager à long terme si l'on veut que les services de prévention donnent des résultats probants).

Vu que ces activités constituent la clé des responsabilités incombant aux conseils d'administration, et que le remaniement des services locaux a créé de nouveaux mécanismes de financement et de nouveaux rapports (la gestion et la répartition des services ayant été transférées en aval aux municipalités), il semblerait que les conclusions

² À mesure qu'on cible davantage le financement et que celui-ci s'accompagne de conditions et d'exigences coûteuses en matière de rapports, les organismes sans but lucratif n'ont pas la marge de manœuvre requise pour modifier leurs programmes afin de répondre à l'évolution des besoins.

de Scott étaient notre hypothèse selon laquelle le remaniement pourrait avoir une incidence négative sur les activités de bénévolat des organismes sans but lucratif.

Dans le cadre de l'*Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, un regroupement que dirigeait le Centre canadien de philanthropie (aujourd'hui Imagine Canada) a mené une étude qualitative portant sur les défis auxquels fait face le secteur bénévole et sans but lucratif au Canada. Intitulée *La capacité de servir : étude qualitative sur les problèmes auxquels sont confrontés les organismes bénévoles et sans but lucratif au Canada*, cette étude, réalisée par le biais de consultations auprès de plus de 300 représentants d'organismes bénévoles sans but lucratif partout au Canada, a examiné en détail la capacité qu'ont ces organismes pour ce qui est de s'acquitter de leur mission et d'atteindre leurs objectifs.

Entre autres facteurs externes passant pour avoir contribué à ces difficultés citons :

- le désengagement du gouvernement et la réduction du financement;
- l'insistance de plus en plus de mise à vouloir subordonner le financement à des projets;
- la sollicitation de plus en plus grande dont font l'objet des ressources raréfiées;
- le nombre moindre de bénévoles qualifiés et prêts à s'engager;
- la collaboration obligatoire avec d'autres organismes.

Le manque de moyens financiers a des conséquences notables sur d'autres champs d'action clés dont la capacité de s'engager dans l'élaboration de politiques,

la planification stratégique formelle, le renouvellement organisationnel et la mise en valeur des ressources (Hall, Andrukow, Barr, Borck, et coll., 2003).

Dans cette étude, on relève ce que représente la diminution du financement destiné au soutien administratif et infrastructurel pour les membres de conseils d'administration – après tout, ceux-ci sont chargés de la santé de leur organisme sur les plans fiduciaire et stratégique, des ressources humaines et de l'exécution du mandat de celui-ci. Du fait de cette diminution, les membres de conseils d'administration sont moins à même de vérifier et de superviser dans quelle mesure ils pourront atteindre les principaux résultats et procéder au développement stratégique et organisationnel. L'étude a mis en lumière la nécessité de procéder à un recrutement stratégique des membres de conseils d'administration et de mettre en place une meilleure formation et de meilleures stratégies de rétention afin de faire en sorte que la mixité de personnes et de compétences (de base) soit des plus adaptées quant à la mission des organismes. L'étude a permis de cerner plusieurs problèmes liés au recrutement, notamment :

- le fait que tous les organismes recherchent des membres de conseils d'administration qui soient expérimentés, compétents (p. ex., en matière de collecte de fonds ou de planification stratégique) ou influents et ayant de nombreuses relations;
- la responsabilité civile, qui est un sujet de préoccupation;
- le manque de jeunes désireux de faire partie de conseils d'administration;
- le manque d'empressement des bénévoles à s'engager à long terme.

Études ontariennes

L'analyse documentaire nous a permis de faire des observations anecdotiques au sujet des changements qui se sont produits dans le secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario et de consigner l'analyse des défis auxquels sont confrontés les organismes sans but lucratif. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune étude axée exclusivement sur les répercussions du remaniement des services locaux.

Les faits donnent à penser que bon nombre d'organismes sans but lucratif tentent de faire face aux nouveaux modèles de financement gouvernementaux en adoptant un comportement et une démarche plus entrepreneuriaux et plus apparentés au monde des affaires (Meinhard et Foster, 1997). Cela pourrait avoir une incidence sur la tradition de gouvernance axée sur des conseils communautaires, dans les rangs desquels avaient tendance de se trouver des utilisateurs ou des membres issus de toutes les couches sociales de la collectivité que desservait l'organisme. Aujourd'hui, de nombreux organismes mettent l'accent sur le recrutement de professionnels, soit des avocats, des comptables et des experts en gestion, lesquels ne sont pas nécessairement des utilisateurs ou des membres de la collectivité.

Basok et Ilcan (2002) ont mené une enquête auprès d'organismes communautaires qui s'occupent de questions de justice sociale dans les comtés de Windsor et d'Essex. Ils ont constaté que les bénévoles n'ont pas la possibilité de formuler leur opinion, d'avoir voix au chapitre, de cerner les questions importantes et les questions d'actualité, et d'influer sur les organismes communautaires et les politiques gouvernementales, toutes des actions, en somme, qui sont du domaine de la gouvernance.

Au lieu de cela, les organismes cherchent surtout à recruter des bénévoles qui offrent des services directs. Les organismes ont imputé cet état de choses à la diminution du financement des programmes et des services, ce qui entraîne un plus grand besoin de bénévoles assurant la prestation de services.

Le Niagara College Centre for Community Leadership (2003) a publié une enquête sur le marché du travail transposé dans le secteur bénévole et sans but lucratif de la région de Niagara. Celle-ci a démontré que l'accroissement de la demande pour les services, conjugué à l'insuffisance des ressources, compromettent la capacité des organismes sans but lucratif de la région à aider les gens dans le besoin. L'étude a révélé que seulement 17 % de ces organismes estiment être en mesure de faire face à l'augmentation (estimée à 36 %, depuis 2000) de la demande pour leurs services. Elle a conclu qu'en raison des changements majeurs qui se sont produits dans les relations de financement avec le gouvernement et les donateurs (p. ex., diminution du financement de base, baisse des dons de sociétés, et recours aux revenus tirés des jeux de hasard), la viabilité d'un grand nombre d'organismes sans but lucratif est menacée. Ces pressions auront sans conteste une incidence sur le nombre de bénévoles disposés à faire partie de conseils d'administration. Les organismes en péril n'intéressent pas d'éventuels bénévoles ayant des aptitudes pour la gouvernance, en raison de la crainte que suscite la responsabilité civile dont ils pourraient avoir à répondre.

Dans le Plan pour les arts et le patrimoine de la Ville d'Ottawa (2002), on relève le commentaire ci-après au sujet des 65 organismes chargés du patrimoine qui ont été regroupés à la suite de la fusion des municipalités :

« Il peut être particulièrement difficile de recruter des membres pour le conseil d'administration, car les gens s'inquiètent du temps qu'exigera cet engagement et du risque de responsabilité personnelle. Les membres de conseils d'administration ajoutent souvent à leur tâche administrative d'autres services bénévoles et non seulement assument les responsabilités propres du conseil (élaboration de politiques, gestion des finances et du personnel et promotion des intérêts) mais aussi effectuent le travail pratique nécessaire à la planification et à l'exécution des programmes. Par conséquent, beaucoup d'organismes craignent l'épuisement des bénévoles³. »

Reed et Howe (2000) ont mené une enquête auprès de 40 directeurs exécutifs d'organismes sans but lucratif œuvrant dans 8 villes et municipalités de l'Ontario. Leur rapport fait état d'une multiple coercition s'exerçant sur ces organismes, dont :

- des pressions visant la rationalisation (c.-à-d., l'optimisation de l'efficacité organisationnelle et l'élimination de toutes les activités qui ne sont pas directement liées à la mission de base);
- des pressions en vue de l'institutionnalisation (c.-à-d., le fait de rendre explicites les structures et les procédures organisationnelles et de les codifier);
- des pressions dans le sens de la professionnalisation (c.-à-d., une sélection du personnel fondée sur les diplômes et le savoir-faire acquis par le biais d'études formelles)

- des pressions sur le plan de la commercialisation (c.-à-d., la collecte de fonds du fait de la vente de services, et en concurrençant d'autres organismes sans but lucratif et à but lucratif.

Ces pressions mises ensemble...

« constituent un mouvement vers [...] fonder les activités sur le modèle des grandes entreprises [...] Ces pressions vont à l'encontre de plusieurs des caractéristiques qui définissent le secteur bénévole : un caractère marqué par l'idéalisme, avec une très grande priorité accordée aux besoins et au bien-être social, grâce à une action communautaire et coopérative, et le recours à une base de non-spécialistes⁴. »

Au vu des responsabilités et de l'imputabilité qui ont été le lot des bénévoles faisant montre de qualités de leadership et de gouvernance, et de l'évolution de l'environnement dans lequel œuvre le secteur bénévole et sans but lucratif, ces commentaires témoignent des difficultés grandissantes liées au recrutement de nouveaux bénévoles pour siéger aux conseils d'administration. Ce qui attire éventuellement des bénévoles disposés à siéger à des conseils d'administration d'organismes du secteur bénévole et sans but lucratif, c'est le grand désir de vouloir *redonner quelque chose* à leur collectivité, même lorsqu'ils estiment que ces organismes devraient calquer leur mode de fonctionnement sur le *modèle des entreprises*. C'est particulièrement vrai pour les organismes qui se développent afin de répondre aux besoins fondamentaux et non satisfaits de la collectivité locale, et qui ont vu le jour expressément

³ http://ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/heritage/pdf/heritage_fr.pdf, p. 61 (consulté le 20 février 2006).

⁴ <http://www.statcan.ca/francais/research/75F0048MIF/75F0048MIF2002002.pdf>, p. 62 (consulté le 20 février 2006).

en réponse à ces besoins. Sans porter de jugement sur le bien-fondé du modèle plus professionnalisé de conseils d'administration d'organismes bénévoles décrit ci-avant, on peut affirmer que l'approche manifestement plus entrepreneuriale rebute certains bénévoles.

Études axées sur le secteur bénévole et sans but lucratif, au niveau municipal

Un certain nombre d'études ont traité tout particulièrement des répercussions des réductions du financement gouvernemental, du remaniement des services locaux, des fusions municipales, et de l'évolution des attentes des organismes sans but lucratif quant aux rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole et sans but lucratif, en particulier au niveau municipal.

Prince et Rice (2000) font remarquer que [Traduction] « [...] qu'il s'agisse de réductions minimales ou marquées du financement, le démantèlement auquel a procédé le gouvernement a eu une incidence majeure sur les organismes communautaires. Les réductions ont fait en sorte que les organismes bénévoles sont moins en mesure d'assurer la prestation de services [...] À la suite de la cessation de ces programmes de services sociaux et de services de santé, les collectivités sont moins à même de faire face aux problèmes sociaux » (p. 113). En outre, les auteurs relèvent que la délégation ou le transfert des responsabilités du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, et des gouvernements provinciaux aux administrations municipales, applicable à un large éventail de services, fait en sorte qu'il est difficile de maintenir des normes à l'échelle du pays ou d'une province. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'administrations de plus grande taille et mieux

dotées, lesquelles ont les moyens d'offrir de meilleurs services et une plus grande gamme d'entre eux.

Brown, Kenney, Turner et Prince (2000) ont observé que la [Traduction] « *culture entrepreneuriale* » qui a imprégné le secteur bénévole et sans but lucratif du fait de l'approche de libre marché qu'ont adoptée les gouvernements néolibéraux, dont les gouvernements successifs de l'Ontario entre 1995 et 2003, est incompatible avec la notion de démocratie participative. De fait, cette culture est fondée sur la concurrence, le rendement, l'efficacité et le paiement de frais pour l'utilisation de services, et elle est axée sur les extrants et les résultats. Par contre, la démocratie participative mise sur le dialogue, la discussion, la coopération, la collaboration et la négociation lorsqu'il s'agit d'en arriver à un consensus entre divers groupes d'intérêt d'une collectivité.

Brown et coll. (2000) soutiennent eux aussi que la mise en avant d'une [Traduction] « *culture de contrat* » faisant appel à des partenariats et à d'autres types de prestation de services crée des hiérarchies de pouvoir et de responsabilités inégales entre les organismes sans but lucratif et le gouvernement. Ils affirment que [Traduction] « [...] il ne fait aucun doute que la relation de pouvoir diminue les possibilités de s'engager sur une voie ou une autre de démocratie participative, et il est plus que probable qu'elle favorise l'effacement constant de la sphère publique » (p.193). C'est à dire que l'« *approche contrat* », qui requiert que le secteur bénévole et sans but lucratif dispose de plus de ressources administratives et mette en place une structure plus complexe, accentue le déséquilibre du pouvoir entre le gouvernement et les organismes sans but lucratif.

Jenson et Phillips (2000) font remarquer que [Traduction] « [...] à la suite des réformes de Harris, la position privilégiée qu'avaient toujours occupée les organismes sans but lucratif quant à la prestation de services a fait place à un processus d'appel d'offres concurrentiel et ouvert, dans lequel de plus en plus de grandes entreprises à but lucratif remportent la mise » (p. 44). Dans le cas des organismes sans but lucratif, cela s'est traduit par une insécurité sur le plan financier et stratégique, ainsi que par des interrogations sur la qualité des services qu'ils sont à même de pouvoir assurer à leur clientèle. Aujourd'hui, les organismes répartissent les ressources de façon à diversifier leur assiette de financement, en diminuant considérablement leurs coûts et en restructurant leur conseil d'administration; pour y parvenir, ils réduisent le nombre de membres siégeant au conseil d'administration et ils passent d'un modèle administratif à un modèle de gouvernance axé sur les politiques, instaurant ainsi une gestion plus stratégique⁵. Ainsi, [Traduction] « [...] pour ce qui est de recruter des membres pour le conseil d'administration, on s'attache davantage à trouver des personnes ayant des aptitudes précises, notamment pour la collecte de fonds et la supervision professionnelle » (p. 54).

En faisant fond sur cette thèse, Juillet, Andrew, Aubry, Mrenica et Holke (2001) ont élaboré une étude de cas fondée sur l'hypothèse selon laquelle l'approche [Traduction] « *impartition* » caractérisant les rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole et sans

but lucratif contraint ce dernier à institutionnaliser la gouvernance, la gestion et la prestation de services. Les auteurs notent que le processus pourrait [Traduction] « [...] mener à l'abandon des modèles de gouvernance démocratiques traditionnels – selon lesquels les conseils d'administration se composent de membres issus de populations et de collectivités cibles – et leur remplacement par un modèle plus professionnel en vertu duquel ce sont des spécialistes qui supervisent la gestion [...] [un plus grand] recours au financement en fonction d'un contrat et d'un projet pourrait faire en sorte que les conseils d'administration perdent le contrôle de leur organisme, vu que les agents des contrats gouvernementaux et les promoteurs de projets deviendraient les premiers visés par la responsabilisation » (p. 27).

Des groupes communautaires ont observé que, même dans le cas de partenariats, les fonctionnaires semblent se croire supérieurs et considèrent que ces groupes ne comprennent pas la complexité des enjeux et des décisions, qu'ils ne sont pas prêts à faire des sacrifices malgré les restrictions budgétaires et qu'ils agissent par intérêt personnel (Taylor, 2003). Cette perception pourrait nuire à la qualité des rapports existant entre les bénévoles ayant des aptitudes pour la gouvernance et les fonctionnaires administrant dans les faits les contrats d'achat de services et autres types de contrat conclus entre le gouvernement et les organismes.

Tout ce qui a été écrit sur ces questions fait état du lien étroit qui existait auparavant entre les administrations municipales et le secteur bénévole et sans but lucratif, des changements qu'a entraînés le transfert des responsabilités, et des inquiétudes qu'entretiennent les groupes communautaires au

⁵ En quelques mots, le modèle de gouvernance stratégique réduit ou élimine les tâches incombant au conseil d'administration et aux comités, les activités sans importance, l'intervention des membres du conseil dans l'administration de l'organisme, etc. Il a comme corollaire une vision, des valeurs et une politique générale, ainsi que l'habilitation des membres du conseil à établir une stratégie organisationnelle. Cela est souvent à l'opposé de la tradition représentative et démocratique propre à la gestion et à la gouvernance du conseil d'administration de nombreux organismes du secteur bénévole et sans but lucratif.

sujet du manque de respect, semble-t-il, de la part des fonctionnaires à l'égard des membres de conseils d'administration des organismes du secteur bénévole et sans but lucratif. Ainsi, il semblerait que ledit secteur et les municipalités ont un défi commun à relever, à savoir régler certains de leurs problèmes de longue date liés à des difficultés relationnelles. Un défi se pose également aux organismes sans but lucratif qui, jusque là, avaient joué un rôle de premier plan en étant les chefs de file des collectivités dont ils s'occupaient et en matière de prestation de services, mais qui, aujourd'hui, voient ce rôle leur échapper à mesure que les municipalités participent davantage à la planification communautaire.

Taylor (2003) soutient que bon nombre de collectivités comptent dans leurs rangs un groupe de personnes clés (c.-à-d., des chefs de file en activité aujourd'hui ou ceux de demain) prenant part à de nombreuses activités communautaires et œuvrant auprès de moult organismes. Lorsque ces enthousiastes sollicitent un siège dans un conseil d'administration, les autres personnes sur les rangs ont tendance à ne pas postuler (p. 184). Cela pourrait s'avérer un autre facteur (outre le transfert des responsabilités) ayant une incidence sur l'apport de la collectivité sur le plan du leadership et de la gouvernance démocratique et renforcée auprès des organismes sans but lucratif.

Ces études témoignent de la nécessité d'un modèle d'interaction entre les municipalités et le secteur bénévole et sans but lucratif qui prenne en compte les responsabilités et l'imputabilité respectives des deux partenaires. Deux autres observations viennent corroborer la nécessité d'une plus grande compréhension entre les parties.

1. Les groupes communautaires ont toujours entretenu des liens étroits avec les représentants élus. Depuis quelques années, cependant, ces liens se sont peu à peu délités. Nombre d'élus estiment peut-être que les citoyens désirent faire partie des conseils d'administration non pas pour aider leur collectivité, mais plutôt pour assouvir leurs propres ambitions politiques. Ils ont également tendance à croire que les groupes communautaires ne représentent pas la collectivité tout entière, mais bien un petit groupe de personnes directement intéressées (Fenn, 2002, p. 292).
2. Les fusions municipales imposées pendant les années 1990 ont accru la pression sur bon nombre de politiciens municipaux et leur personnel afin que ceux-ci réduisent les coûts et restructurent leurs organismes dans la perspective du remaniement des services locaux (Cameron, 2002). Bien que la capacité financière des administrations locales se soit généralement détériorée, les représentants élus sont de plus en plus perçus par les gouvernements provinciaux comme constituant « une force sur laquelle il faut compter », en raison de la redistribution des responsabilités. À mesure que les municipalités prendront conscience des possibilités inhérentes à des services sociaux complets, à l'utilisation du territoire, ainsi qu'aux enjeux liés à la planification en matière de santé et d'environnement, elles sauront tirer parti de leur propre potentiel pour ce qui est de prendre en charge le développement de leur collectivité.

Entrevues auprès d'intervenants clés

Vingt-cinq personnes représentant le secteur bénévole et sans but lucratif, les municipalités et les bailleurs de fonds ont été interviewées à titre d'intervenants clés. Ces entrevues ont permis de recueillir des renseignements qui sont importants non seulement pour comprendre, dans l'ensemble, l'incidence du remaniement des services locaux sur les organismes et les municipalités, mais également pour formuler le questionnaire d'enquête.

En règle générale, les répondants ont estimé que le remaniement des services locaux n'était qu'un des nombreux facteurs qui ont eu des répercussions sur la capacité des organismes sans but lucratif à remplir leur mission et à recruter des bénévoles qualifiés faisant montre de qualités de leadership et de gouvernance.

Questions en rapport avec les bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance

- Vu l'importance attachée à une imputabilité accrue, les organismes tentent de recruter des bénévoles ayant des qualités de chef de file et qui se préoccupent plus des finances que des besoins. Ils sont à la recherche de personnes ayant un savoirfaire en matière de gérance, de collecte de fonds et de qualité des services (p. ex., des experts en fait d'amélioration continue de la qualité, de vérification de la qualité). Cette démarche se démarque de façon notable de celle qui prévalait avant les années 1990, laquelle était axée sur une participation communautaire accrue, la participation des clients et la sensibilisation de nouveaux groupes dans la collectivité.
- Les candidats au bénévolat faisant montre de qualités de leadership et de gouvernance sont en général des gens très occupés qui ont moins de temps qu'auparavant à consacrer aux activités de bénévolat. Il est rare que les bénévoles ayant des qualités en fait de gouvernance aient des compétences sur les plans stratégique et conceptuel, quel que soit le groupe de population, et les personnes qui ont ces compétences travaillent souvent de plus longues heures que jamais auparavant. Ainsi, le temps dont disposent ces personnes pour s'investir dans des activités de bénévolat est précieux.
- En raison, en partie, de l'influence de « gourous » de la gestion tel John Carver⁶, les conseils d'administration s'attachent aujourd'hui davantage aux questions liées aux politiques et à la gouvernance et participent de façon moins directe aux activités opérationnelles. Nombre de conseils d'administration ont réduit leur taille (la plupart d'entre eux n'excèdent pas 12 membres), ce qui, à son tour, a empêché la pleine représentation de l'ensemble de la collectivité que dessert l'organisme.
- Les conseils d'administration commencent à percevoir que leur rôle premier est de veiller à ce que les fonds provenant des gouvernements soient acheminés à la collectivité. Certains répondants estiment donc que le rôle que jouait

⁶ La gouvernance stratégique est un modèle intégré de gérance et de gouvernance de conseils d'administration qu'a mis au point John Carver, et a pour objet d'habiliter les membres de conseils d'administration à s'acquitter de leurs obligations en matière d'imputabilité relativement aux organismes sous leur gouverne. À titre de système générique, il s'applique à l'organe directeur de n'importe quelle entreprise. Ce modèle incite le conseil d'administration à se focaliser sur les questions d'ordre plus général, à déléguer, à superviser sans ingérence les tâches de gestion, à évaluer les réalisations de l'organisme et à diriger celui-ci (www.carvergovernance.com/pgnp.htm; consulté le 20 février 2006).

auparavant le conseil d'administration en fait de planification stratégique à long terme (c.-à-d., sur une période de trois à cinq ans) est une chose du passé. Ce changement découle du financement à court terme – un an, d'ordinaire – émanant du gouvernement. En règle générale, des fonds assortis de pareils délais ne permettent pas aux bénévoles ayant des aptitudes pour la gouvernance et aux membres de la collectivité auxquels ils viennent en aide d'élaborer conjointement une planification et une vision à long terme. Tôt ou tard, cela affaiblit la capacité d'un organisme à pouvoir aider de façon efficace la collectivité, et fait en sorte que les personnes qui envisagent le bénévolat sont moins attirées par le rôle de gouvernance.

- On s'inquiète de voir que la participation de la collectivité en fait de leadership et de gouvernance d'organismes sans but lucratif est de moins en moins de tradition. Cela peut s'expliquer par la perte de capacité décisionnelle des conseils d'administration relativement aux programmes de bénévolat qui sont aujourd'hui subordonnés aux relations contractuelles avec l'administration locale.

Facteurs organisationnels

- À présent, les organismes de financement ont tendance à s'intéresser surtout au parrainage à court terme de projets portant sur des domaines précis qui produiront des résultats mesurables et seront rentables. Dans certains cas, ce type de financement couvre le coût administratif d'un projet. Maintes fois, ces fonds ne suffisent pas à constituer le financement de base requis qui

permettrait à l'infrastructure organisationnelle de poursuivre ses activités à long terme.

- Les plus grandes exigences en fait d'imputabilité qu'imposent les donateurs et les organismes de financement (reddition de comptes amplifiée) accroissent les charges administratives.
- En raison des contraintes liées au financement, certains services et certains organismes ont cessé d'exister, ce qui a accru la pression sur les organismes restant en activité. Par exemple, un organisme a relevé une augmentation de 300 % des demandes d'aide ces dernières années, sans pour autant embaucher de personnel. Cet état de choses a frustré et démoralisé les membres des conseils d'administration qui s'étaient portés volontaires non pas pour superviser des activités de plus en plus accessoires, mais bien afin d'aider leur prochain.
- Le financement obtenu par le biais de contrats d'achat de services et fondé sur un système de crédits peut déstabiliser un organisme si les crédits de service venaient à décroître de façon notable dans une année donnée – un problème auquel font face certains organismes. En revanche, les organismes ayant recours depuis longtemps aux contrats d'achat de services (par exemple, les organismes de services à la famille) ont mis au point des solutions technologiques afin de répondre aux exigences administratives – cela leur a vraiment permis d'être plus en mesure d'aider les clients et de conforter leurs perspectives financières.

- Certains organismes risquent de dévier de leur mission lorsqu'ils décident de soumettre une demande de financement. Cela pourrait en effet se produire s'ils choisissaient de se détourner de leur mandat afin de poursuivre leurs activités.
- Le financement ponctuel de projets va à l'encontre d'une planification efficace à long terme, du développement soutenu des services, de la satisfaction des besoins de la collectivité – toutes des responsabilités, en somme, incombant aux bénévoles ayant des aptitudes pour la gouvernance.
- Certains organismes ont perdu une grande partie de leur indépendance et de leur autonomie en raison de la microgestion que pratiquent les bailleurs de fonds.
- Les organismes sans but lucratif et les municipalités se doivent d'élaborer des façons plus efficaces de planifier conjointement afin d'aider leur collectivité.
- Les municipalités font comme si de rien n'était. Elles sont contraintes de se conformer aux lignes directrices et aux règlements provinciaux afin de s'assurer qu'elles continueront à bénéficier du même financement, voire de financements plus importants à l'avenir. Elles imposent donc un régime semblable aux organismes avec lesquels elles se sont engagées par contrat aux fins de la prestation de services en leur nom. Par exemple, les responsabilités en matière de logement social ont été transférées en aval aux municipalités, responsabilités qui s'accompagnaient d'une gestion du risque rigoureuse et d'exigences en fait de suivi diligent, en plus d'une orientation législative prescrite par le gouvernement provincial. Afin de satisfaire aux exigences provinciales, les municipalités n'ont eu d'autre choix que de fixer des exigences semblables aux fournisseurs de logements avec lesquels ils traitent à présent.
- Les municipalités sont parfois perçues comme n'ayant pas de respect pour le rôle de gouvernance que jouent les bénévoles siégeant à des conseils d'administration ou étant dans l'ignorance de ce rôle qui englobe le mandat élargi de l'organisme et qui diffère, à la fois sur le plan de la portée et des responsabilités, des obligations se rattachant aux contrats d'achat de services.
- Étant donné que la municipalité constitue l'ordre de gouvernement le plus proche de la collectivité, elle est plus à même de comprendre celle-ci, de conclure des partenariats et de collaborer en vue de répondre aux besoins locaux. Les municipalités et les organismes sans but lucratif ont la possibilité d'œuvrer conjointement à la

Facteurs au niveau municipal

- Le personnel des municipalités a été dans une large mesure attentif aux fusions municipales qui ont eu une incidence plus grande sur les rapports que celles-ci entretiennent avec les organismes sans but lucratif (c.-à-d., répercussions des modifications relatives au personnel et aux champs de compétence, évolution de la santé financière des municipalités) que ne l'a fait le remaniement des services locaux.

planification communautaire (c.-à-d., services de santé, services sociaux, environnement, justice), et ce, dans l'intérêt des citoyens, des entreprises et des organismes bénévoles.

- Souvent, les employés municipaux considèrent les organismes sans but lucratif comme faisant partie intégrante de leur propre système et ne reconnaissent pas l'autonomie de ces derniers. Il se peut donc que ces employés misent sur leurs relations contractuelles pour exiger des informations qui ne sont pas requises en vertu des contrats ou qui sont déjà recueillis ailleurs dans la municipalité.
- Cet état de choses peut également faire en sorte que le personnel des organismes bénévoles sans but lucratif soit traité comme s'il relevait de la municipalité. Dans certaines collectivités, les employés municipaux ont demandé un compte rendu immédiat au sujet des projets qu'ils financent, sans se préoccuper outre mesure des tensions que cela crée dans les rouages de l'administration et de la direction de l'organisme.
- Les municipalités craignent que les organismes qui se targuent de représenter la collectivité œuvrent en fait dans leur propre intérêt. Ainsi, elles préfèrent souvent intervenir auprès de la collectivité en faisant abstraction des organismes plus traditionnels ou de plus grande taille.

Les observations précitées ont influencé le degré de complexité et de subtilité pour lequel opter dans la teneur et la formule de l'enquête électronique. L'équipe du projet s'est rendu compte qu'il fallait que l'enquête aborde la série de modifications apportées au système, modifications ayant des répercussions

sur le recrutement et la rétention de bénévoles faisant preuve d'aptitudes pour le leadership et la gouvernance, en prenant en compte trois facteurs principaux, soit le bénévole, les organismes sans but lucratif et les municipalités. L'enquête devait aussi porter sur les relations qui existent entre le gouvernement provincial, les administrations municipales et les organismes sans but lucratif, afin de mettre en exergue toute incidence éventuelle de ces relations sur les bénévoles siégeant à des conseils d'administration.

Enquête auprès de représentants d'organismes sans but lucratif

Un total de 139 répondants ont répondu à l'enquête (un peu plus de 2 % de l'ensemble des représentants avec lesquels nous avons pris contact) issus des quatre coins de l'Ontario. Les discussions que nous avons eues auprès de certains représentants d'organismes donnent à penser que le faible taux de réponse pourrait découler de la complexité de la question et de la relative difficulté qu'il y a à cerner un seul facteur comme étant la cause première des difficultés que présentent le recrutement et la rétention de bénévoles ayant des qualités de gouvernance ou étant aptes à siéger à des conseils d'administration. Un répondant a d'ailleurs fait le commentaire suivant :

[Traduction] « *Dans un environnement si complexe, il est très difficile d'imputer à un seul facteur la cause des nombreux changements qui se sont produits dans le secteur bénévole et sans but lucratif. En fait, il serait irresponsable et fallacieux de conclure que les constatations de l'enquête vont au-delà de propositions ou de points de discussion* ».

Caractéristiques des répondants

- Dans l'ensemble, les répondants représentaient le secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario. Sur le plan géographique, les répondants étaient issus des diverses régions de la province comme il ressort de ce qui suit :
 - 22 % : conurbation de Toronto
 - 10 % : région du Niagara
 - 8 % : région de London
 - 11 % : région d'Ottawa
 - 4 % : Thunder Bay
 - 12 % : Est de l'Ontario
 - 33 % : autres régions de la province
- La principale activité qu'exerçait la plupart (54 %) des répondants consistait à assurer la prestation de services de première ligne (p. ex., aide à l'enfance, services concernant l'emploi, services d'entretien ménager). Pour d'autres répondants (15 %), leur principale tâche revenait à donner des renseignements et à sensibiliser le public à diverses questions d'intérêt ou à différents services (p. ex., les services d'information auprès de la collectivité). Il est fort probable que ce sont ces deux types de service sur lesquels le remaniement des services locaux a eu une incidence.
- On a demandé aux répondants de recenser les divers sous-secteurs du secteur bénévole et sans but lucratif auxquels se rattache leur organisme, en fonction du type de service que celui-ci assure⁷. La plus grande partie d'entre eux (43 %) procurent des services sociaux à la collectivité; viennent ensuite les organismes qui fournissent des services en matière d'éducation et de recherche (18 %), des services aux aînés (18 %), des services liés au logement (16 %), des services d'intervention d'urgence et de santé mentale (15 %), d'autres services en fait de santé (15 %), ainsi que des services liés à l'emploi et à la formation (14 %). Il est particulièrement intéressant de s'attacher aux fournisseurs de services ayant été transférés en aval aux municipalités, notamment les services sociaux et les services d'aide au logement, à l'emploi et à la formation.
- Près de la moitié (49 %) des organismes répondants géraient un budget annuel de l'ordre de 100 000 \$ à 1 000 000 \$, tandis que plus d'un tiers d'entre eux (36 %) avaient un budget annuel de plus de 1 000 000 \$. La plupart des organismes (55 %) employaient entre 2 et 5 personnes ou entre 6 et 25 personnes. Il est probable que bon nombre de ces organismes de taille moyenne envisageront de façon constructive les nouveaux rapports existant entre le secteur bénévole et sans but lucratif et les municipalités. Près de la moitié (46 %) d'entre eux ont bénéficié d'un financement de la part des administrations municipales.
- Les volets de programme qu'ont financés les municipalités témoignent des répercussions du remaniement des services locaux. Les répondants ont obtenu un financement municipal au titre du logement social (21 % des répondants), du logement avec services de soutien (12 %), des services aux sans-abri (15 %), du programme Ontario au travail (11 %) et des services d'aide à l'enfance (17 %).

⁷ La somme des pourcentages excède 100 %, étant donné que les organismes assurent des services se rattachant à plus d'un volet de programme.

-
- On a demandé aux répondants si, depuis la mise en œuvre du remaniement des services locaux, les modalités de financement de l'administration municipale à leur adresse avaient changé. Trente et un pour cent (31 %) d'entre eux ont répondu par l'affirmative, 37 % ont dit que rien n'avait changé, et 32 % des répondants ont affirmé qu'ils n'avaient pas affaire à l'administration municipale au plan du financement. Nous avons demandé aux répondants qui avaient répondu par l'affirmative d'expliquer de quelle façon les choses avaient changé, ce qui nous a permis de noter plusieurs points communs :
 - Aujourd'hui, en raison du plafonnement ou des réductions au plan du financement s'appliquant à certains programmes et des exigences selon lesquelles les organismes doivent faire une demande de financement tous les ans (c.-à-d., absence de contrats pluriannuels), le financement semble désormais incertain et précaire. Les organismes ont de la difficulté à planifier en pareil contexte malgré les bons rapports qu'ils entretiennent avec la municipalité.
 - Les rapports avec les municipalités sont directs, ce qui n'était pas le cas avec le gouvernement provincial. Certains répondants ont fait observer que les exigences en fait de rapports sont plus contraignantes, bien qu'il faille souligner que c'est la province qui impose bon nombre de ces exigences. En outre, certaines municipalités ne connaissaient pas l'existence de certains organismes ou de certains programmes et ne comprenaient pas la nature de leurs services ou de leurs activités, d'où l'obligation pour les employés municipaux de poser un nombre considérable de questions au sujet des activités propres aux programmes, ce qui a pris beaucoup de temps.
 - Quelques répondants ont fait remarquer que certaines municipalités prélèvent en premier sur les crédits alloués ce dont elles ont besoin pour leur fonctionnement et répartissent ensuite les fonds limités qui restent aux organismes sans but lucratif. Ces fonds ne couvrent pas les frais d'administration ou d'exploitation, ce qui signifie que les organismes doivent pourvoir au coût réel de prestation des programmes.
 - Dans le cas de certains organismes (p. ex., les fournisseurs de services de soutien et d'aide temporaire ou permanente au logement), la municipalité est le seul bailleur de fonds. Quelques organismes estiment que les municipalités tendent à considérer que le financement total que celles-ci accordent à un organisme donné doit s'accompagner d'un suivi à toutes les étapes. Auparavant, les organismes qui dépendaient de multiples bailleurs de fond pouvaient utiliser plusieurs sources de financement qui se complétaient afin de créer un poste ou un programme qui soit valable. Cela n'est sans doute plus possible et cet état de choses a réduit la marge de manœuvre dont disposaient les organismes pour répondre à l'évolution des besoins, de même que le degré d'autonomie dont jouissaient les bénévoles quant aux moyens qu'ils devaient prendre pour satisfaire à ces besoins.
 - Certains organismes ont fait état des rapports positifs qu'ils entretenaient avec les municipalités, en particulier s'ils avaient eu auparavant des rapports plus limités.

[Facteurs ayant une incidence sur le recrutement de bénévoles aptes à siéger aux conseils d'administration et sur leur rétention](#)

Au cours de l'enquête, on a examiné en détail les facteurs pouvant inciter des personnes à faire partie de conseils d'administration et de gouvernance d'organisme sans but lucratif ou les en dissuader, notamment auprès d'organismes assurant aujourd'hui des services dans le cadre du remaniement des services locaux. L'examen fait ressortir la complexité du contexte actuel dans lequel doivent œuvrer les membres de conseils d'administration et autres bénévoles faisant montre de qualités de leadership.

On a demandé aux répondants quelle était, selon eux, l'incidence que pouvait avoir une série de facteurs sur la capacité des organismes à recruter et à retenir des bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance et à les retenir. On leur a également demandé d'évaluer cette incidence selon la gradation suivante : très positive, positive, neutre, négative et très négative.

- Trois quarts (74 %) des répondants ont dit que le coût et la disponibilité de l'assurance de responsabilité civile avaient eu des répercussions négatives, voire très négatives.
- Plus des deux tiers (67 %) d'entre eux ont affirmé que le passage d'un mode de financement de base à un mode en fonction des projets avait eu des conséquences allant de négatives à très négatives.
- Selon soixante-dix pour cent (70 %) des répondants, le transfert en aval de la gestion des services aux municipalités n'avait eu une

incidence ni positive ni négative sur le leadership et la gouvernance de leur organisme.

- D'après vingt-quatre pour cent (24 %) des répondants, ce transfert en aval avait eu des effets négatifs.
- Quarante-huit pour cent (48 %) des répondants ont dit que l'évolution des attentes de la part des bailleurs des fonds avait eu des conséquences négatives, voire très négatives.
- Cinquante et un pour cent (51 %) des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec le fait que le remaniement des services locaux avait influé sur la capacité des membres de conseils d'administration à garder le cap quant à la mission de leur organisme respectif.
- Quarante-sept pour cent (47 %) des répondants étaient d'avis ou tout à fait d'avis avec le fait que les bailleurs de fonds ne comprennent pas les responsabilités en fait de gouvernance incombant aux membres de conseils d'administration.

[Répercussions du remaniement des services locaux](#)

En règle générale, nombre de membres d'organismes estiment qu'il est difficile de dissocier l'incidence respective du remaniement des services locaux sur leur organisme et des autres changements qui se sont produits dans leur milieu (p. ex., compressions, changements apportés aux processus de financement) et leur capacité à recruter et à retenir des bénévoles faisant preuve de qualités de leadership et de gouvernance. Cela dit, certains répondants ont jugé que le remaniement avait eu des effets négatifs, voire très négatifs, sur un certain nombre de plans, dont :

- la stabilité et la viabilité de l'organisme (57 % des répondants);
- le nombre de programmes offerts (57 % d'entre eux);
- les exigences en fait de reddition de comptes qu'imposent les bailleurs de fonds (54 % d'entre eux);
- le nombre de clients auxquels on vient en aide (47 % des répondants);
- la participation aux activités de planification sociale (42 % d'entre eux);
- la participation aux activités de défense des droits (37 % d'entre eux);
- la capacité à retenir des membres siégeant à des conseils d'administration (39 % des répondants);
- la capacité à recruter de nouveaux membres pour siéger à des conseils d'administration (39 % des répondants).

Facteurs influant sur les organismes

Près des deux tiers (64 %) des répondants sont d'avis ou tout à fait d'avis que le remaniement des services locaux avait eu une incidence sur la capacité des organismes à pouvoir répondre à l'évolution des besoins de la collectivité dont ils s'occupaient (une responsabilité prioritaire incombant aux conseils d'administration). Cinquantecinq pour cent (55 %) d'entre eux ont déclaré que le remaniement avait eu des répercussions majeures sur les niveaux de financement accordés aux organismes.

Plus des deux tiers (67 %) des répondants étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec l'énoncé selon lequel « *la délégation des responsabilités a accentué la pression sur les organismes sans but lucratif, de sorte que ceux-ci sont contraints de dévier de leur mission et de leur mandat afin d'obtenir du financement* ». Près de la moitié (46 %) d'entre eux étaient d'accord ou tout à fait d'accord avec le fait que la « *délégation des responsabilités a restreint la capacité des organismes sans but lucratif à pouvoir formuler leur opinion au sujet des enjeux communautaires* ».

Moyens à mobiliser et mesures à prendre

L'enquête visait également à cerner des moyens et des mesures qui permettraient :

- de faire en sorte que les organismes soient plus en mesure d'attirer des bénévoles ayant des aptitudes pour le leadership et la gouvernance;
- d'aborder des questions comme la perte de contrôle et le manque de respect, présumé ou réel, à l'égard du rôle des bénévoles faisant montre desdites aptitudes;
- d'améliorer les relations existant entre les organismes sans but lucratif, les municipalités et les bailleurs de fonds.

On a soumis aux répondants une liste de mesures (proposées par les intervenants clés lors des entrevues) pouvant aider les organismes sans but lucratif et les municipalités qui ont été touchés par le remaniement des services locaux. On leur a demandé de déterminer quelles étaient, selon eux, les trois principales priorités. En règle générale, les répondants s'entendaient pour dire qu'il serait

nettement dans l'intérêt de tous, soit les organismes sans but lucratif, le gouvernement provincial, les municipalités et les bailleurs de fonds, d'apprendre à mieux se connaître mutuellement et de collaborer en fait de planification. Selon près des trois quarts (74 %) d'entre eux, il est primordial que les municipalités et les organismes sans but lucratif discutent périodiquement des questions liées aux services et au financement. Il ressort de ce qui précède qu'il y a lieu d'instaurer des partenariats, ce qui pourrait s'avérer particulièrement indiqué d'autant que les municipalités ne cessent de faire pression sur les hauts responsables du gouvernement afin que ceux-ci leur viennent en aide pour ce qui est de répondre aux besoins de leurs administrés. En outre, d'après plus de la moitié (51 %) des répondants, il était crucial d'élaborer un plan de développement social et municipal, lequel serait appliqué en collaboration avec les organismes sans but lucratif.

D'autres priorités ont été énoncées, soit :

- la mise au point de réseaux de développement social et municipal visant à recommander un processus de planification (32 % des répondants jugeaient cette mesure comme étant prioritaire);
- l'élaboration de politiques et de procédures municipales uniformes applicables à l'ensemble des secteurs de service (25 % d'entre eux);
- l'instauration de politiques et de procédures provinciales uniformes régissant les municipalités (27 % des répondants).

La priorité donnée à la mise au point de réseaux de développement social et municipal témoigne de l'importance des organismes locaux se consacrant

à la planification sociale, organismes dont un grand nombre d'entre eux ont été frappés de plein fouet ou contraints de fermer leurs portes à la suite du financement restreint.

On a également soumis aux répondants une liste d'outils et de moyens qui leur permettraient de concrétiser ces priorités, et on leur a demandé d'établir quelles étaient, d'après eux, les trois priorités les plus importantes. Des intervenants de deux collectivités (région de York et de Niagara) ont mentionné qu'ils avaient réussi à organiser des ateliers ou des forums réunissant des bailleurs de fonds (municipaux, provinciaux et fédéraux; Centraide; la Fondation Trillium et autres fondations) afin de discuter de leurs priorités, de leurs critères d'admissibilité, des délais de soumission des demandes et d'autres informations, avec les organismes locaux sans but lucratif. Plus de la moitié (59 %) de ceux ayant répondu à l'enquête ont indiqué qu'il était prioritaire de mettre en place des forums de discussion.

Voici d'autres moyens pour lesquels les répondants ont opté :

- mise en circulation en ligne de feuillets de renseignements et de documents d'atelier électroniques portant sur le rôle que joue le gouvernement (65 % des répondants jugeaient que c'était primordial);
- formulaires imprimés (14 % des répondants);
- aide à la résolution de problèmes pouvant surgir entre les organismes sans but lucratif ou les conseils d'administration et les bailleurs de fonds locaux (9 % des répondants).

Conclusion et recommandations

Les constatations découlant de l'enquête donnent à penser que les organismes sans but lucratif opèrent dans un environnement complexe dans lequel on ne peut définir avec certitude un facteur qui, à lui seul, a une incidence sur leur capacité à recruter et à retenir des bénévoles manifestant des qualités de leadership et de gouvernance. En fait, doivent également être pris en compte des facteurs comme le remaniement des services locaux, l'approche changeante en fait de financement (p. ex., financement de base par opposition au financement en fonction de projets), les réductions de financement, la survenue de la concurrence régulée, ainsi que l'évolution des rapports qui existent entre les représentants du secteur public et les organismes sans but lucratif.

L'étude a également fait ressortir qu'il est de plus en plus important pour les administrations municipales d'établir, au cœur des collectivités locales, des partenariats avec le secteur bénévole et sans but lucratif, et l'importance qu'il y a pour les deux parties d'instaurer de saines pratiques régissant leurs rapports mutuels.

En pareil cas, il est essentiel que les bénévoles faisant montre de qualités de leadership et de gouvernance et les cadres dirigeants des organismes sans but lucratif comprennent le mode de fonctionnement de l'administration locale quant au cadre de réglementation et aux pouvoirs et restrictions y afférents. Il en est de même des représentants des administrations locales et leur personnel qui devraient comprendre les responsabilités incombant aux conseils d'administration d'organismes sans but lucratif, et l'avantage qu'il y aurait éventuellement à œuvrer conjointement – et de façon constructive –

avec ces derniers, pour ce qui est d'aider la collectivité. Au terme d'une décennie de changements, les municipalités et les organismes bénévoles sans but lucratif ont maintenant l'occasion d'élaborer de nouvelles stratégies afin de répondre aux besoins de la collectivité.

Nous proposons que l'on s'arrête aux cinq recommandations ci-après qui pourraient aider à élaborer de nouvelles stratégies.

1. Les municipalités et les organismes sans but lucratif devraient discuter périodiquement des questions liées aux services et au financement.
2. Les municipalités devraient œuvrer conjointement avec les organismes sans but lucratif pour ce qui est de mettre au point des plans sociaux (par opposition aux plans portant sur l'utilisation du territoire).
3. Mise en place de réseaux de développement social et municipal visant à recommander des processus de planification communautaire.
4. Afin de réduire le fardeau administratif imposé aux organismes sans but lucratif qui ont conclu des contrats d'achat de services, le gouvernement provincial et les municipalités devraient harmoniser davantage les politiques et les procédures applicables à l'ensemble des divers secteurs de services.
5. Les bailleurs de fonds devraient organiser des ateliers au cours desquels ils pourraient renseigner les organismes locaux sans but lucratif (au sujet des programmes, des priorités, des critères d'admissibilité, des délais de

soumission des demandes, et leur donner d'autres informations).

6. Rédaction de feuillets de renseignements et organisation d'ateliers destinés aux organismes sans but lucratif et portant sur le mode de fonctionnement du gouvernement provincial et des administrations municipales.

Bibliographie

Références citées dans le présent rapport

Basok, T., et S. Ilcan. *Les bénévoles en justice sociale : motivation et engagement*, avec la collaboration de B. Malesevic, Toronto, Le Centre canadien de philanthropie, 2002, tiré du site Web de la Fédération des communautés francophones et acadienne (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://www.fcfa.ca/media_uploads/pdf/178.pdf>.

Brown, K.M., S. Kenny, B.S. Turner et J.K. Prince. *Rhetorics of welfare: Uncertainty, choice and voluntary associations*, Londres, MacMillan Press Ltd, 2000.

Cameron, K. « Some puppets; some shoestrings! The changing intergovernmental context », *Urban affairs: Back on the policy agenda*, sous la direction de C. Andrew, K. Graham et S. Phillips, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGillQueen's, 2002, p. 303-308.

Centraide Canada. *Formation des membres des conseils d'administration*, 2005, tiré du site Web de Centraide Canada (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.boarddevelopment.org>>.

Community Social Planning Council Of Toronto. *Social infrastructure and vulnerable communities*, 2003, tiré du site Web du Community Social Planning Council of Toronto (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.socialplanningtoronto.org/CSPC-T%20Reports/5yr%20Retro.pdf>>.

-
- Fenn, W. « Emerging trends in municipal affairs – A municipal manager's view », *Urban affairs: Back on the policy agenda*, sous la direction de C. Andrew, K. Graham et S. Phillips, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGillQueen's, 2002, p. 280302.
- Hall, M., L. McKeown et K. Roberts. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : points saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*, Ottawa, Statistique Canada (no 71-542-XIF au catalogue), 2001, tiré du site Web de Statistique Canada (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-542-XIF/71-542-XIF2000001.pdf>>.
- Hall, M.H., et coll. *La capacité de servir : étude qualitative sur les problèmes auxquels sont confrontés les organismes bénévoles et sans but lucratif au Canada*, Toronto, Le Centre canadien de philanthropie, 2003, tiré du site Web d'Imagine Canada (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://www.nonprofitscan.ca/filesfr/enonb/capacity_to_serve_fr.pdf>.
- Jenson, J. et S.D. Phillips. « Distinctive trajectories: Homecare and the voluntary sector in Quebec and Ontario », *The nonprofit and voluntary sector in Canada: Roles and relationships*, sous la direction de K.G. Banting, Montréal, Presses universitaires McGillQueen's, 2000, p. 29-68.
- Juillet, L., et coll. « The impact of changes in the funding environment on nonprofit organizations, *The nonprofit and voluntary sector in Canada: Roles and relationships*, sous la direction de K.G. Banting, Montréal, Presses universitaires McGill-Queen's, 2000, p. 21-62.
- Meinhard, A. et M. Foster. « Competition or collaboration? Preliminary results of a survey of women's voluntary organizations », *Centre for Voluntary Sector Studies Working Paper Series 8*, 1997, tiré du site Web de l'Université Ryerson (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.ryerson.ca/cvss/work2.html>>.
- Niagara College Centre for Community Leadership. *Study finds nonprofit and voluntary sector in poor health*, 2003, communiqué de presse émis le 12 septembre, tiré du site Web du Niagara Community College (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.communityleadership.net>>. TAYLOR, M. *Public policy in the community*, New York, Palgrave MacMillan, 2003.
- Ville d'Ottawa. *Le Plan pour les arts et le patrimoine*, 2003, tiré du site Web de la ville d'Ottawa (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://ottawa.ca/city_services/planningzoning/2020/arts/pdf/arts_fr.pdf>.

Autres suggestions de lecture

- Browne, P.L. *Love in a cold world? The voluntary sector in an age of cuts*, Ottawa, Centre canadien de politiques alternatives, 1996.
- Centre de recherche et de développement sur le secteur bénévole, la coalition of nonprofit organizations et le centre canadien de philanthropie. *Moving forward: linking practice and research with the voluntary sector*, 2003, compte rendu du Symposium national des 24 et 25 janvier 2003, tiré du site Web du Réseau du secteur bénévole et sans but lucratif (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://www.nvsn.org/english/papers/mf_proceedings.pdf>.
- Centre de recherche et de développement sur le secteur bénévole, la coalition of nonprofit organizations et le centre canadien de philanthropie. *Favoriser l'échange de connaissances sur des questions de portée générale qui ont une incidence sur le secteur bénévole au Canada*, 2003, tiré du site Web du Réseau du secteur bénévole et sans but lucratif (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.nvsn.org/francais.index.htm>>.
- Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton. *Appuyer le secteur bénévole pour le mieux-être de la communauté*, Ottawa, Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, 2001.
- Dow, W. *Content and gap analysis of recent (post-2000) crosscutting Canadian voluntary sector research*, 2003, document rédigé en vue du Symposium national intitulé « Moving forward: linking practice and research with the voluntary sector », tiré du site Web du Réseau du secteur bénévole et sans but lucratif (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.nvsn.org/english/papers/RP3%2B-Dow.doc>>.
- Duca, D.J. *Nonprofits boards*, New York, John Wiley and Sons, 1996.
- Graham, K.A., S.D. Phillips et A.M. Maslove. *Urban governance in Canada: Representation, resources and restructuring*, Toronto, Harcourt Canada, 1998.
- Hall, M. et K.G. Banting. « The Nonprofit and voluntary sector in Canada: An introduction », *The nonprofit and voluntary sector in Canada: Roles and relationships*, sous la direction de K.G. Banting, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGillQueen's, 2000, p. 1-28.
- Hall, M.H. et P.B. Reed. « Shifting the burden: how much can government can download to the non-profit sector? », *Administration publique du Canada*, vol. 41, no 1 (printemps 1998), p. 1-20.
- Levine, B., S. Torjman et P. Born. « Community economic development in Canadian cities: From experiment to mainstream », *Urban affairs: Back on the policy agenda*, sous la direction de C. Andrew, K. Graham et S. Phillips, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGillQueen's, 2002, p. 201-220.

- Phillips, S., B.R. Little et L. Goodine. *Recrutement, conservation et reconnaissance des bénévoles : le point de vue des bénévoles*, Toronto, Le Centre canadien de philanthropie, 2002, tiré du site Web d'Imagine Canada – Bibliothèque John Hodgson (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://www.nonprofitscan.ca/filesfr/aiv/phillips_sr1_french_web.pdf>.
- Plumptre, T. et B. Laskin. *From jeans to jackets: Navigating the transition to more systematic governance in the voluntary sector*, 2003, tiré du site Web de l'Institute on Governance (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.iog.ca/publications/JtoJ.pdf>>.
- Prince, M.J. et J. Rice. *Changing politics of Canadian social policy*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 2000.
- Reed, P. et H.J. Howe. *Les organismes bénévoles en Ontario au cours des années 90*, 2000, no 75F0048MIF au catalogue – no 02, tiré du site Web de Statistique Canada (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.statcan.ca/francais/research/75F0048MIF/75F0048MIF2002002.pdf>>.
- Reed, P.B. et K. Selbee. *Le bénévolat au Canada dans les années 1990 : évolution et statisme*, Ottawa, Statistique Canada, 2000.
- Roberts, L.R. *Pressées de toutes parts : ce dont les petites organisations sans but lucratif ont besoin pour survivre et prospérer*, 2001, tiré du site Web de L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:http://www.vsi-isbc.ca/fr/knowledge/pdf/reports_caught.pdf>.
- Salamon, L.M. et H.K. Anheier. *The international classification of nonprofit organizations*, Baltimore, 1996, tiré du site Web de l'Institute for Policy Studies (consulté le 20 février 2006) de la Johns Hopkins University. Sur Internet : <URL:<http://www.jhu.edu/~ccss/pubs/pdf/icnpo.pdf>>.
- Scott, K. *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, 2003, tiré du site Web du Conseil canadien de développement social (consulté le 20 février 2006). Sur Internet : <URL:<http://www.ccsd.ca/francais/pubs/2003/rs.pdf>>.
- Slack, E. « Have Fiscal Issues Put Urban Affairs Back on the Policy Agenda? », *Urban affairs: Back on the policy agenda*, sous la direction de C. Andrew, K. Graham et S. Phillips, Montréal et Kingston, Presses universitaires McGillQueen's, 2002, p. 309-328.
- Torjman, S. *Community-based poverty reduction*, Ottawa, Caledon Institute for Social Policy, 1998.

Toupin, L. *Développement des ressources humaines dans le secteur bénévole et communautaire*, 2003, tiré du site Web du Réseau du secteur bénévole et sans but lucratif (consulté le 20 février 2006).
Sur Internet : <URL:<http://www.nvsn.org/francais/enjeux/ressources.htm>>.

Annexe

Le remaniement des services locaux

En 1998, la province de l'Ontario procéda à un nouveau partage des responsabilités en matière de finances et de gestion des services locaux dont l'aide à l'enfance, l'aide sociale, le soutien à l'emploi, l'aide au logement et aux sans-abri, les services de santé publique, les services d'éducation et de transport. Dans le nord de la province, elle créa 47 postes de gestionnaire des services municipaux regroupés (GSMR) ou conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS). Dans le sud de la province, les régions assignées aux GSMR coïncidaient souvent avec les limites régionales ou les limites des comtés et englobaient, le cas échéant, les municipalités ou les villes distinctes comprises dans ses limites géographiques. Les gestionnaires désignés de services sont issus de la région, du comté ou de la municipalité distincte dont ils sont responsables.

On a modifié la répartition des responsabilités financières et administratives découlant du remaniement des services locaux (également qualifié de délégation ou de transfert en aval des responsabilités) de la façon suivante :

- La province assume l'entière responsabilité du financement de l'éducation.
- La province assume la responsabilité intégrale des sociétés d'aide à l'enfance, des foyers de soins spéciaux, des établissements de soins de longue durée, des refuges pour femmes victimes de violence, des ensembles domiciliaires comprenant uniquement des logements avec services de soutien, et des traversiers.

- La province se décharge sur les municipalités qui sont totalement responsables du Réseau GO, des aéroports municipaux, du transport en commun urbain, des services policiers, des services d'évaluation foncière (la province assumant les frais de transition et le coût des appels), de l'inspection et de l'approbation des fosses septiques, des services d'eau et d'égouts, et du logement social.
- La province finance les initiatives d'aide aux sans-abri, mais elle délègue exclusivement aux municipalités la responsabilité des services.
- La province et les municipalités se partagent certains services. Par exemple :
 - les centres d'aide à l'enfance et les centres de ressources familiales sont cofinancés par la province (à hauteur de 80 %) et les municipalités (à hauteur de 20 %);
 - les frais d'administration du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont partagés à parts égales;
 - les frais d'administration du programme Ontario au travail (aide sociale et soutien à l'emploi), des centres d'hébergement résidentiels et des centres d'hébergement d'urgence, et du Programme de médicaments de l'Ontario sont assumés à parts égales;
 - sont également assumés à parts égales le coût des services d'ambulances terrestres et des services de santé publique.
- Les municipalités veillent à l'application de la *Loi sur les infractions provinciales* et aux poursuites judiciaires découlant de l'application de cette

loi, et elles perçoivent les revenus nets tirés des amendes. En outre, de nouvelles catégories de propriétés, s'accompagnant d'une baisse des taux d'imposition, ont remplacé les remises fiscales sur les impôts agricoles, les forêts aménagées et les terres protégées (exemption dans le cas de ces dernières).

La province a fait valoir que le remaniement des services locaux était sans conséquence financière pour les municipalités. Par le biais du rapprochement des comptes du Fonds de réinvestissement communautaire, Fonds d'où émanent les subventions visant à compenser les répercussions financières négatives, le ministère des Finances se tient au fait de l'incidence financière de la mise en œuvre du remaniement des services locaux. Lors d'analyses subséquentes quant à l'incidence sur les coûts, les municipalités ont soutenu que les résultats ne sont pas sans effet sur leurs revenus, et que la pression exercée sur l'assiette foncière dépasse de loin la capacité du Fonds de réinvestissement à être à même de les redresser.

Autres dispositions législatives et réglementaires ayant influé sur le secteur bénévole et sans but lucratif de l'Ontario

Ces dix dernières années, au Canada et tout particulièrement en Ontario, le secteur bénévole et sans but lucratif a fait face à des difficultés qui témoignent d'un manque de compréhension à son endroit, ainsi que de points de vue contradictoires quant à l'apport de ce dernier aux collectivités. Par exemple, entre 1995 et 2003, les gouvernements successifs de l'Ontario ont déterminé que le bénévolat et l'apport des bénévoles constituaient l'un des piliers fondamentaux de leur démarche en matière de politiques. Néanmoins, bon nombre des changements

apportés aux politiques gouvernementales ont accru la pression sur le secteur bénévole et sans but lucratif afin que celui-ci réponde aux besoins des collectivités, tout en limitant son pouvoir d'action.

Les initiatives de réforme fédérales et provinciales en matière de soins de santé étaient axées sur les soins primaires de courte durée que dispensaient en grande partie les praticiens, traditionnellement dans des hôpitaux. De plus courts séjours à l'hôpital et, en parallèle, le passage à des soins communautaires et à des soins à domicile résultent de cette démarche visant à une plus grande efficacité du système.

Le transfert en milieu communautaire des patients requérant des soins de courte durée a fait en sorte que les fonds qui, au départ, étaient destinés aux soins de longue durée sont désormais affectés à ceux de courte durée. On s'attend donc à ce que le secteur bénévole et sans but lucratif, les bénévoles et les membres des familles des patients prennent la relève, et ce, avec des ressources moindres (une des premières réductions touchant le programme en 1995 a été l'élimination du financement accordé pour les gestionnaires de bénévoles).

Le cadre réglementaire du Canada pose d'autres difficultés au secteur bénévole et sans but lucratif. Par exemple :

- des modifications législatives portant sur la responsabilité des directeurs d'organismes sans but lucratif ont eu pour conséquence de faire accroître le coût des assurances des organismes;
- les organismes ethniques et les associations féminines ont eu de la difficulté à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance, étant donné

qu'ils ne sont pas réputés être des groupes suffisamment représentatifs de la population;

- la législation relative à la protection de la vie privée imposera au secteur bénévole et sans but lucratif, qui fait face à un roulement de personnel et de bénévoles relativement important, l'élargissement de ses programmes de formation et d'orientation afin de faire en sorte que celui-ci se conforme en permanence aux lois.

Cette publication du Centre de développement des connaissances est également consultable en ligne, ainsi que d'autres publications, à l'adresse URL <www.kdc-cdc.ca>, ou dans une collection spéciale de la bibliothèque Imagine Canada — John Hodgson <www.nonprofitscan.ca>.



www.kdc-cdc.ca