

## Partie II

### Chapitre 3 : Émergence d'un nouveau régime de financement

À l'approche de la fin du vingtième siècle, le secteur bénévole est confronté à un dilemme. Il doit se tailler une place sur le marché, se «mettre en forme» et devenir plus efficient et plus efficace pour pouvoir survivre dans la nouvelle économie mixte de «l'après-État providence». Cependant, l'entrée sur le marché, avec tous les effets d'entraînement qui y sont associés, pourrait réduire le secteur au statut de deuxième ordre de gouvernement ou le transformer en un segment plutôt inefficace du secteur commercial à but lucratif... La seule certitude est le truisme selon lequel en l'an 2000, le secteur bénévole se trouvera à un endroit très différent de celui où il se trouve aujourd'hui (Leat, 1995: 185-86).

De fait, le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif se trouve aujourd'hui à un endroit différent d'il y a dix ans. Les forces puissantes de la commercialisation et l'accroissement des coûts et contraintes associés au financement par des bailleurs de fonds externes comme le gouvernement, les fondations et Centraide ne sont que deux des tendances fondamentales qui sont en train de transformer le visage du financement pour le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif.

Dans le présent chapitre, nous soutenons qu'un nouveau régime de financement est en train d'émerger au Canada. Le terme régime de financement laisse supposer l'existence d'un ensemble unifié de valeurs et de règles qui régissent les rapports entre le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif et ses interlocuteurs, ce qui inclut les bailleurs de fonds (Smith et Lipsky, 1993). Les participants à notre étude ont identifié une panoplie diversifiée de dispositions en matière de financement, en faisant cependant ressortir des traits communs manifestes et étonnants entre l'expérience des groupes environnementaux et celle des associations ethnoculturelles, par exemple. Des valeurs et principes communs sont ressortis non seulement dans les différents mécanismes et pratiques de financement qui ont été mis au jour, mais aussi dans l'ensemble du pays. La combinaison des sources de financement et des dispositions connexes variait d'une province à l'autre, mais les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif de la Nouvelle-Écosse étaient confrontés aux mêmes problèmes que ceux du Québec et de l'Alberta. On voit émerger un nouveau régime de financement qui met en péril la capacité et la sécurité financières du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif.

La description du régime de financement que fournit le présent chapitre se fonde sur une étude documentaire poussée et une analyse détaillée des entrevues avec des informateurs clés et des discussions avec les participants à nos groupes témoins et des études de cas. Nos informateurs ont brossé un portrait détaillé d'un nouveau régime de financement caractérisé par :

- un ciblage accru des fonds;
- une transition d'un modèle de financement «de base» à un modèle de financement «en fonction des projets»;

- une attention accrue à l'égard de la responsabilisation et des comptes-rendus, découlant d'idées nouvelles au sujet de la gestion axée sur les résultats et des modèles de gouvernance;
- le fait qu'on met davantage l'accent sur les partenariats dans les demandes de propositions et le choix d'un mécanisme de financement;
- le fait qu'on continue de percevoir les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif comme des entreprises fondées sur le bénévolat;
- le fait qu'on met davantage l'accent sur des modèles inspirés du marché pour encourager une plus grande autonomie et des méthodes de fonctionnement plus efficaces chez les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif.

Nous examinons plus en détail, ci-après, chacune de ces dimensions du régime<sup>12</sup>.

### **1. Les bailleurs de fonds adoptent une approche du financement de plus en plus ciblée**

«On se retrouve constamment en train de jongler avec notre mission et notre mandat pour satisfaire aux objectifs du financement. Ce ne sont pas nos objectifs de financement. Soyons clair là-dessus - ce sont leurs objectifs de financement.» (GT : A)

Suivant une perception répandue dans le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, les bailleurs de fonds adoptent une approche de plus en plus ciblée du financement. Certes, tout financement est ciblé dans la mesure où il est invariablement axé sur certains secteurs d'activité ou organismes, mais les groupes ont constaté que les bailleurs de fonds imposent de plus en plus souvent leurs priorités au secteur. Cela se manifeste d'un certain nombre de façons, qu'il s'agisse de la mise en place de programmes de financement gouvernementaux hautement ciblés qui visent certains groupes ou certains domaines en particulier, du mouvement de «désignation par les donateurs» observé dans le cadre des campagnes de collectes de fonds comme celle de Centraide ou encore de ce que certains ont appelé «l'obsession» des bailleurs de fonds pour l'innovation et les projets pilotes. Alors que par le passé les bailleurs de fonds et les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif se rassemblaient pour discuter de priorités communautaires et d'options possibles en matière de programmes ou que, comme c'était souvent le cas, les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif prenaient l'initiative de lancer des campagnes de financement pour des projets reliés à leur mission, aujourd'hui, les organismes signalent de plus en plus souvent que les bailleurs de fonds restreignent la portée des programmes et possibilités de financement<sup>3</sup>. On pourra faire valoir que les dons privés ont toujours été ciblés sur les priorités du donateur, mais les fondations privées et autres organismes du genre adoptent de plus en plus souvent une «approche stratégique» qui les amène à s'engager plus activement dans la détermination des projets à retenir et à concentrer les fonds pour obtenir un effet maximal. De plus, les bailleurs de fonds publics adoptent la même approche.

Le rétrécissement de la portée du soutien financier et, partant, de la gamme des groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui bénéficient d'un financement, est relié à un certain nombre de tendances connexes, y compris à des préoccupations au sujet de l'efficacité (c.-à-d. la question de savoir si les sommes données produisent l'effet attendu), au sujet de la responsabilisation des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et au sujet des

limites à l'égard des fonds disponibles et du rôle légitime du gouvernement, en tant que principal bailleur de fonds du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, concernant l'appui à l'activité «bénévole». Il est lié également au débat qui a cours au sujet du rôle du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif en tant que moyen d'expression du sentiment et du désaccord communautaires. Ces préoccupations chez les bailleurs de fonds sont liées à l'expansion des programmes de financement observés à la fin des années 1960 et dans les années 1970, programmes que l'on a critiqués en rétrospective pour avoir alimenté la croissance de la demande de soutien financier et, en corollaire, de la dette publique. Dans le climat de compressions budgétaires qui a caractérisé les années 1990, le gouvernement et les autres bailleurs de fonds ont cherché des moyens de restreindre leurs engagements à l'égard du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, tout en demandant à ce dernier d'en faire plus, dans un contexte où les services publics en particulier faisaient l'objet de compressions, d'un transfert des responsabilités ou d'une élimination pure et simple. De plus, certains problèmes d'administration des programmes de financement qui ont été documentés dans divers rapports de vérificateurs provinciaux et fédéraux, conjugués à des critiques formulées à l'endroit d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, notamment de la part de détracteurs de longue date de l'intervention gouvernementale (voir le rapport Bryden, 1994), ont accéléré la transition vers des formes de financement plus fortement ciblées.

À coup sûr, le financement ciblé amène à se demander qui est le mieux placé pour mettre de l'avant les besoins communautaires dans la définition des programmes de financement. À n'en point douter, les participants à nos groupes témoins étaient d'avis que les organismes au sein de la collectivité sont le mieux en mesure de cerner les demandes et besoins locaux et d'y répondre. Un participant du Québec a déclaré ce qui suit : «Quand les sources de financement orientent la mission de l'organisation, la collectivité y perd bien souvent» (GT : INT-Q). Cependant, on ne remet pas en question l'incidence sur les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif des approches du financement déterminées par les bailleurs de fonds.

Dans l'ensemble, nous voyons se dessiner un tableau formé de «gagnants et de perdants». Dans les régimes de financement plus ciblés, certains groupes et activités sont marginalisés. Cela se produit entre les sous-secteurs et au sein de ceux-ci. Si nous nous intéressons par exemple au don privé, nous relevons l'existence de biais bien établis dans le soutien public en faveur de divers groupes. Les organismes caritatifs du secteur de la santé sont les premiers bénéficiaires des fonds publics, suivis de ceux du secteur de l'éducation. Par contraste, les organisations de lutte contre la pauvreté se classent vers la fin de la liste. Un participant a fait observer que «le milieu des donateurs dans son ensemble a tendance à se montrer très conservateur; les donateurs ne sont pas très portés à verser de l'argent pour autre chose qu'une maladie ou un immeuble» (GT : E). On relève une tendance à une préférence pour «la brique et le mortier» dans l'élaboration des programmes ou l'administration. De même, on observe des biais en faveur de certains sujets ou questions. Les environmentalistes font observer que les organismes qui recueillent des fonds pour la préservation de la faune – c'est-à-dire «les ours et les petits lapins» – ont la vie beaucoup plus facile que ceux qui recueillent des fonds pour des fiducies foncières ou en rapport avec le changement climatique. De même, dans le secteur des organismes de développement international, les programmes de parrainage d'enfants l'emportent nettement dans la collecte de fonds privés. La moitié de tous les fonds va aux quatre plus importants organismes de parrainage d'enfants. À lui seul, l'organisme Vision mondiale a recueilli 28 % de tous les dons au Canada en 1996<sup>4</sup>.

Les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif comprennent les aléas du don privé. Par le passé, ils se sont tournés vers les bailleurs de fonds publics, surtout lorsqu'ils défendaient des causes peu populaires auprès du grand public. Or, le ciblage des fonds qui caractérise les dons privés influe de plus en plus sur les dons publics. Des segments entiers du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif ont été marginalisés. Les organisations qui défendent l'égalité des femmes fournissent un exemple typique<sup>5</sup>. D'autres organismes se voient forcés de s'écarter de leur mission dans leurs efforts pour modifier leurs programmes ou en créer de nouveaux afin d'être admissibles à de nouveaux programmes de financement, bien souvent de courte durée. Les répercussions sur l'autonomie du secteur et, par ricochet, sur la collectivité, sont importantes. Nous examinerons cette question plus en détail au Chapitre 6. Sur le plan organisationnel, un financement de plus en plus ciblé crée un biais en faveur d'organismes mieux établis, dotés de l'infrastructure requise pour poursuivre des priorités sans cesse changeantes en matière de financement. Les autres organismes, bien souvent de taille plus réduite ou de création plus récente, se débattent pour trouver un point d'ancrage pour leurs programmes. Le financement ciblé, de concert avec les autres tendances en matière de financement, est devenu un moyen extrêmement efficace d'effectuer un élagage dans le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif<sup>6</sup>. «Les campagnes et croisades, aussi modérées soient-elles, n'intéressent pas le gouvernement. En théorie, la défense d'intérêts a sa place, mais dans le dur contexte de l'adjudication des contrats, elle ne contribue que peu à la compréhension et à la tolérance» (Smillie, 1999a: 10).

Parallèlement, d'autres bailleurs de fonds, dont des fondations publiques et privées et des responsables de campagnes communes de financement, adoptent une approche plus stratégique de leur financement. Des fondations communautaires et certains organismes de Centraide essaient d'adapter leurs campagnes de financement afin d'en accroître l'attrait pour les donateurs. Les fondations des hôpitaux et les universités ont ouvert la voie à cet égard, élaborant des ensembles d'instruments de financement hautement ciblés pour combler les besoins des donateurs individuels. Certaines fondations, par exemple, moyennant des frais, offrent de mettre sur pied, sous leurs auspices, des fondations de «complaisance» au nom de donateurs individuels. De même, certains organismes de Centraide offrent à d'importants donateurs communautaires la possibilité de cibler l'utilisation de leurs fonds au profit d'activités de bienfaisance particulières. Il s'agit d'une variante de la pratique actuelle de bon nombre d'organismes de Centraide qui consiste à autoriser la désignation par les donateurs. De plus en plus souvent, les donateurs individuels ont la possibilité de désigner un secteur d'activité, voire même un organisme participant en particulier, comme bénéficiaire de leur don à Centraide. Les défenseurs de telles pratiques soulignent que le fait d'offrir plus de choix au consommateur facilite grandement les collectes de fonds. Dans un contexte où la concurrence pour l'obtention des dons s'intensifie, le fait de pouvoir offrir une approche plus «personnalisée», qui procure en outre une plus grande visibilité pour le donateur, contribue à accroître les sommes mises à la disposition des organismes caritatifs. Il faut en outre reconnaître qu'une approche plus ciblée peut contribuer à réduire l'importance accordée aux collectes de fonds communautaires pour de nombreux groupes qui ne présentent tout simplement pas le même attrait pour les donateurs individuels. Bon nombre de sociétés John Howard et de sociétés Elizabeth Fry, organismes qui accomplissent un travail communautaire extrêmement important, dépendent des dons de Centraide. Lorsque les donateurs ciblent davantage de fonds dans le cadre d'une campagne de financement communautaire, cela réduit d'autant les fonds susceptibles d'être consacrés aux causes «non populaires». Cela soulève de profondes questions au sujet du rôle fondamental des campagnes de financement communautaires.

On observe également un ciblage de même nature dans les dons corporatifs. Bon nombre de participants aux groupes témoins ont fait observer que les donateurs corporatifs ne font presque plus jamais de dons. Comme nous l'avons indiqué au Chapitre 2, les entreprises cherchent plutôt des possibilités de parrainage, à financer à même leurs budgets de marketing, qui leur permettront d'associer leurs objectifs corporatifs à leurs objectifs philanthropiques. Il s'agit là d'un énorme changement pour les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, car les entreprises se trouvent en fait à acheter du rayonnement et le droit d'utiliser le nom d'un intervenant donné du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif à l'appui de leurs activités à but lucratif. Cela crée d'importants dilemmes éthiques pour les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif appelés à évaluer les répercussions de la participation à des activités commerciales de cette nature. De toute évidence, le parrainage est beaucoup plus répandu dans certains sous-secteurs du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, notamment dans celui des arts, de la culture et des loisirs, par opposition à celui des services sociaux. Mais là encore, nous avons découvert que certains groupes concluent de telles ententes, en toute connaissance des risques, le plus important étant le risque qu'ils font courir à leur réputation.

Quel qu'en soit le type, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont indiqué ne pas aimer les ententes de parrainage. Bon nombre ont déclaré qu'ils cherchaient à conclure des ententes de parrainage uniquement parce qu'il s'agissait de la seule forme de financement offerte par certains donateurs en particulier. Comme les ententes de parrainage peuvent être complexes à négocier et à honorer, elles sont offertes le plus souvent aux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif dotés de l'infrastructure requise pour conclure et honorer de tels contrats. Dans l'ensemble, les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif interrogés étaient d'avis que les donateurs corporatifs demandent beaucoup, bien souvent en échange de maigres sommes. Plusieurs groupes ont indiqué avoir perdu de l'argent avec de tels contrats parce que les efforts requis pour mettre en avant les donateurs corporatifs dans le cadre d'un programme ou d'un concert, par exemple, se sont révélés plus onéreux que le financement obtenu. Un organisme national de services sociaux a entrepris d'administrer pour l'un de ses commanditaires un programme de bourses corporatif qui était sans lien avec sa mission ou ses activités principales. Un autre groupe a déclaré : « Dans le cas du secteur corporatif, c'est la saveur du mois – la poursuite de projets de prédilection » (GT : A). Des groupes des secteurs des arts, des loisirs et des sports ont parlé en termes favorables de leur association de longue date avec bon nombre de donateurs corporatifs. On considérait toutefois comme problématique la tendance à la transition des dons corporatifs au parrainage. C'est là un autre exemple d'un changement qui a été entrepris par les bailleurs de fonds et qui se révèle hautement risqué et coûteux du point de vue des groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif.

## **2. On a observé une transition marquée d'un modèle de financement «de base» à un modèle de financement «en fonction des projets ou des contrats».**

Une des difficultés associées à la réalisation d'un projet de cette envergure consiste à s'entendre au sujet d'une terminologie commune. Chose prévisible, le langage du financement varie d'une administration à l'autre à l'échelle du pays. Bon nombre d'organismes n'ont pas parlé de «financement de base» en tant que tel, mais tous ont souligné les répercussions de la transition d'une formule de financement des organismes axée sur la poursuite de leur mission au moyen de

mécanismes comme les subventions à une formule consistant à passer des contrats avec les organismes pour qu'ils fournissent des programmes ou services particuliers. À la faveur de ce changement d'orientation, les bailleurs de fonds restreignent de plus en plus la portée des activités organisationnelles qu'ils sont disposés à financer. Plus précisément, ils limitent le financement exclusivement aux coûts liés à un projet ou programme donné, tout en exerçant une surveillance administrative et un contrôle financier plus étroit par le biais de nouveaux mécanismes de financement. Ce changement a de profondes répercussions sur les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et sur leur capacité de poursuivre leurs objectifs. Cette tendance montre bien que ce n'est pas uniquement le niveau de financement qui joue un rôle crucial eu égard à la capacité financière et organisationnelle, mais aussi la façon dont le financement est alloué.

Dans l'ensemble, il existe trois distinctions fondamentales entre les modèles de financement «de base» et les modèles de financement «en fonction des projets», ce qui correspond aux termes que nous avons utilisés dans notre étude. La première distinction est liée au fait que le financement «de base» s'entend du soutien financier qui couvre les coûts organisationnels et administratifs «de base», en sus des besoins liés expressément aux programmes. Le financement alloué à un organisme pour la mise en œuvre de programmes qu'il a lui-même choisis constitue un bon exemple de financement de base. Par contraste, le financement fondé sur les programmes ou les projets est centré bien souvent exclusivement sur les coûts liés à un projet. En règle générale, un organisme pourra inclure dans le budget d'un projet une portion des coûts administratifs liés par exemple au téléphone ou au loyer, mais il sera assujéti à des conditions strictes quant à ce qui constitue ou non une dépense acceptable.

La deuxième distinction importante qui existe entre un modèle de financement de base et un modèle en fonction des projets est le degré d'autonomie alloué à l'organisme. Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui ont conclu une entente de financement de base conservent un degré élevé d'indépendance dans la sélection et la mise en œuvre des objectifs liés aux programmes et à l'organisation. Dans un modèle de financement en fonction des projets, c'est généralement le bailleur de fonds qui contrôle le contenu. C'est la raison pour laquelle le revenu gagné et les dons privés sont généralement considérés comme un financement de base; en effet, une fois que l'organisme a l'argent en main – ce qui est déjà tout un exploit – il est libre de l'utiliser comme bon lui semble dans la poursuite de sa mission. De même, le revenu tiré des subventions est généralement considéré comme une forme de financement de base. Enfin, le financement de base est bien souvent de plus longue durée et est vu comme une forme de financement plus prévisible. Le financement en fonction des projets n'a rien d'assuré et est invariablement de courte durée. Les organismes se trouvent à s'organiser pour mener à bien un projet, pour devoir ensuite tout reprendre depuis le début dans le cadre d'une autre activité.

On peut donc voir que les termes financement de base et financement en fonction des projets sont synonymes d'un ensemble complexe de changements – chose peut-être la plus importante – qui accompagne la mise en place d'un nouveau régime de financement. Il n'est pas surprenant qu'une certaine confusion s'installe au moment de décrire les différences entre ces deux modèles concurrents de financement et les répercussions de chacun d'eux pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Nous examinerons plus loin les trois dimensions du financement en fonction des projets. Il est important de souligner que ces changements touchent de

toute évidence les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui sollicitent et obtiennent des fonds des administrations publiques, des organismes subventionnaires et/ou de fondations publiques ou privées. Par conséquent, il s'agit d'une tendance qui ne touche pas directement tous les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif de façon égale. Cela étant dit, la transition vers un «courant de pensée en fonction des projets», et tout ce qu'une telle réorientation suppose de la part des principaux bailleurs de fonds du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, témoignent de l'existence des facteurs plus généraux qui influent sur le changement dans le secteur : la privatisation du risque, l'érosion de la cohésion sociale, de l'engagement citoyen et de l'esprit communautaire, et finalement la marchandisation des rapports sociaux et économiques. L'hégémonie du financement en fonction des projets ou des contrats change tout au moins la façon dont tous les organismes obtiennent et équilibrent les sources de financement et les ressources nécessaires pour faciliter et maintenir leurs activités.

## **2 (a) Les bailleurs de fonds sont maintenant très réticents à financer les coûts administratifs organisationnels qui ne peuvent être reliés directement à un projet ou un programme.**

«Il y a cinq ans, l'argent qu'on recevait pour fournir ces programmes du gouvernement couvrait réellement les coûts. À présent, je n'arrive pas à couvrir les frais opérationnels de l'édifice. En fait, nous subventionnons les programmes gouvernementaux.»  
(GT : INT-N.-B.).

Du point de vue du bailleur de fonds, la transition d'un financement de base à un financement en fonction des projets est encouragée par le désir d'exercer un plus grand contrôle sur les activités des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, de réduire le risque d'échec et d'accroître la responsabilisation à l'égard de l'utilisation des fonds publics. Dans un modèle de financement de base ou organisationnel, les bailleurs de fonds financent habituellement les activités du groupe dans son ensemble, en ayant l'assurance que le groupe poursuit des objectifs sociaux d'importance. Il s'agit d'un modèle qui respecte les frontières entre le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, l'État et le marché, d'un modèle qui reconnaît la «valeur ajoutée» particulière qu'apportent les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, et plus particulièrement le rôle qu'ils remplissent sur le plan du développement du capital social (Putnam, 1993). Les bailleurs de fonds s'intéressent aux effets de l'organisme dans son ensemble dans sa collectivité.

Par contraste, dans un modèle en fonction des projets, l'attention se tourne vers des programmes ou activités en particulier, au détriment de l'organisme dans son ensemble. Dans les faits, ce modèle fait mentir l'adage selon lequel «le tout est plus grand que la somme des parties». Les bailleurs de fonds s'intéressent à un ensemble particulier de résultats ou de produits, c'est-à-dire à une partie du tout. Les fonds sont alloués aux fins d'un seul programme ou activité, selon les priorités de financement du bailleur de fonds, et bien souvent en fonction de niveaux de financement qui ne couvrent pas réellement les coûts du programme. En général, des conditions strictes régiront la réalisation du projet et limiteront l'utilisation des fonds à des fins particulières. Dans ce contexte, les dépenses et les résultats des programmes feront l'objet d'une surveillance étroite, par le biais de la présentation fréquente au bailleur de fonds de rapports sur les projets et de rapports financiers.

On ne sera pas surpris d'apprendre que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont de plus en plus de difficultés à mettre en place l'infrastructure requise pour assurer une mise en œuvre efficace des programmes en raison de cette approche myope du financement organisationnel. Ce serait différent si les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif concluaient des ententes de financement dans lesquelles les coûts indirects des programmes seraient pris en compte dans la structure de prix prévue par le contrat. Cependant, les bailleurs de fonds ont une vision étroite des dépenses admissibles, et bon nombre d'entre eux interdisent aux organismes d'imposer quelque droit administratif que ce soit<sup>7</sup>. L'idée raisonnable selon laquelle les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif devraient consacrer la plus grande partie possible de leurs ressources à leurs divers programmes s'est transformée en demande déraisonnable voulant qu'ils y consacrent presque tout<sup>8</sup>. De ce fait, les fonctions non liées aux programmes souffrent d'un sous-financement. Ces fonctions incluent des choses aussi élémentaires pour la survie des organismes que la gestion organisationnelle, la gestion des ressources humaines, la coordination des bénévoles, la gouvernance du conseil d'administration, les activités de recherche et d'évaluation, et les coûts liés au maintien d'une réserve financière pour les salaires et honoraires, le remplacement du capital ou d'autres imprévus (par exemple, lorsque le financement d'un projet est en retard et que du personnel a déjà été embauché). «Comment pouvez-vous même financer le poste du directeur exécutif d'un organisme si vous ne pouvez inclure une partie de son salaire dans votre projet?» (GT : INT-N.-B.). De même, il n'y a aucune entente ou provision dans les rapports de trésorerie pour des activités liées au maintien de bons rapports avec les clients et les bénéficiaires, les membres de la collectivité ou d'autres organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Il n'y a certainement rien de prévu pour permettre la participation aux discussions sur l'élaboration des politiques à la demande des bailleurs de fonds, en général le gouvernement. De telles activités se prêtent mal à une prise en compte détaillée et à une association directe avec des programmes en particulier.

Du point de vue du bailleur de fonds, il existe des problèmes bien réels liés à la façon dont les coûts qui ne se rapportent pas aux programmes sont définis et répartis entre les diverses activités des programmes des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Les participants aux groupes témoins étaient tout de même d'avis que la situation actuelle confine à la paranoïa. Un participant a comparé l'approche actuelle du financement des coûts non liés aux programmes au jeu de la chaise musicale. Chaque bailleur de fonds cherche désespérément à ne pas être le dernier à se tenir debout pour éviter d'être considéré comme celui qui financera les coûts administratifs ou d'infrastructure. Le terme administration est devenu un «gros mot» dans le monde du financement du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Les conséquences pour les groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif sont énormes. En effet, le modèle de financement en fonction du projet met en péril la survie du groupe parce que ce dernier doit réduire les programmes à leur plus simple expression, renoncer à des activités organisationnelles importantes et reporter des dépenses liées aux immobilisations et à l'infrastructure, tout cela dans l'espoir de couvrir les coûts non liés aux programmes qui ne sont pas reconnus dans les budgets fixes des projets<sup>9</sup>. Les organismes sont dans l'obligation de se livrer à des pratiques de «comptabilité créative», en incorporant la plus grande partie possible de leurs coûts administratifs dans les budgets des projets et/ou en gonflant la valeur des contributions en nature, cela afin de réduire le montant des coûts administratifs déclarés.

Un informateur clé ayant participé au projet a dit avoir entendu une histoire concernant le temps qu'il a fallu à la majorité des entreprises installées au World Trade Centre pour reprendre leurs activités après le drame du 11 septembre : environ huit heures. Cela s'explique par le fait que beaucoup de ces entreprises disposaient, ailleurs, de ressources en double qu'elles ont été capables de mobiliser rapidement. La «redondance» est un principe qui, pour cette raison, revêt de l'importance pour les entreprises qui réussissent. Une entreprise privée ne songerait jamais à solliciter un contrat de services sans prendre en compte les coûts de fonctionnement de son organisation, ce qui inclut la nécessité de réserves pour faire face aux fluctuations du cycle des affaires. Or, on s'attend des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif qu'ils agissent de la sorte.

### Comparaison des dispositions contractuelles s'appliquant aux secteurs bénévole et privé

Sans but lucratif - Pratiques du secteur bénévole	À but lucratif - Pratiques commerciales
<p><b>Marché à forfait</b> (profit non autorisé)            - l'organisation est responsable du dépassement des coûts;            - les fonds non utilisés sont récupérés par le bailleur de fonds.</p> <p>Incidences - L'organisation ne peut se constituer de réserves pour couvrir les déficits de ses programmes. Chaque dépassement de coûts plonge l'organisation dans les dettes. Sa flexibilité et ses moyens d'action</p>	<p><b>Marché à forfait</b> incluant le profit (variant de 7 à 20 p. 100)            - l'organisation est responsable du dépassement des coûts;            - les fonds non utilisés sont conservés par l'organisation (profit).</p> <p>Incidences – Les organismes à but lucratif peuvent conserver les profits ou les surplus. Ils peuvent utiliser ces fonds pour couvrir les dépassements de coûts dans d'autres secteurs. Leur structure de financement leur permet d'accroître leur souplesse et leurs moyens d'action.</p>
<p><b>Coûts indirects des programmes</b> (tous les coûts à l'exception des salaires du personnel de première ligne) : ils sont limités à 10 p. 100 ou à un montant semblable selon le programme, sans égard aux coûts réels. Les bailleurs de fonds s'attendent à ce que l'organisation compense le manque à gagner par une «contribution».</p> <p>La plupart des frais généraux ne sont pas pris en compte dans le financement.</p>	<p><b>Les coûts indirects des programmes et les frais généraux</b> sont négociés dans la structure de prix du programme avec une marge de profit.</p> <p>Les bailleurs de fonds s'attendent à ce que l'entreprise inclue ces coûts dans la structure de prix et ils l'y autorisent.</p>
<p><b>Le renouvellement des contrats</b> n'inclut pas nécessairement la révision des coûts d'un programme. Les contrats sont souvent renouvelés selon un montant fixe préétabli. L'augmentation des coûts de fonctionnement et de la rémunération du personnel est rarement prise en compte pour déterminer le montant du budget renouvelé.</p> <p>Incidences – Les organisations ont parfois de la difficulté à remplir les obligations que leur impose la loi, notamment en matière d'équité salariale. Pour maintenir les salaires à un bas niveau, elles engagent du personnel à court terme, ce qui accroît le taux de roulement. Les organisations doivent passer beaucoup de temps à chercher des donateurs pour soutenir des contrats sous-financés. Enfin, elles n'ont pas nécessairement la possibilité d'absorber des coûts additionnels à l'interne.</p>	<p><b>Le renouvellement des contrats</b> doit aller de pair avec les dépenses, sinon l'organisme se retire du programme. L'autorisation de faire des profits lui donne davantage de moyens pour couvrir le manque à gagner en attendant que le contrat soit rajusté.</p> <p>Incidences – Les organismes à but lucratif ont davantage de moyens pour absorber les pertes à court terme. En effet, quand ils entrent en concurrence avec le secteur bénévole, le fait de pouvoir fonctionner à perte à court terme est un moyen pour eux de se tailler une part de marché.</p>
<p><b>Engagement envers la mission</b>            Les organisations du secteur bénévole sont vouées à leur mission et elles répugnent souvent à abandonner un service même si elles manquent de fonds. Les bailleurs de fonds ont tiré profit de cet engagement.</p>	<p><b>Engagement envers la mission</b>            Les bailleurs de fonds comprennent et acceptent l'idée que les entreprises à but lucratif doivent faire des profits raisonnables sinon ils cesseront de dispenser les services. Ils respectent cette approche.</p>

Source : Lynn Eakin. *Soutenir l'infrastructure organisationnelle dans le secteur bénévole*, document de travail commandé par le Secrétariat de l'ISBC, mai 2002, p. 11.

Certains bailleurs de fonds comprennent et reconnaissent l'importance de l'infrastructure de financement. L'ACDI applique une «politique relative aux frais généraux» qui reconnaît les coûts indirects comme une composante essentielle du fonctionnement ou des activités d'un organisme. L'ACDI comprend que différents organismes auront différents frais généraux, tout dépendant de leur environnement opérationnel ou de leur structure organisationnelle, et qu'un taux de frais généraux acceptable ne récompensera pas une organisation pour ses inefficiences, pas plus qu'il ne pénalisera une organisation qui fait montre d'efficacités (Eakin, 2002: 3). Cependant, cette politique fait actuellement l'objet d'un examen. Centraide du Grand Toronto est l'un des nombreux organismes de Centraide qui financeront également l'infrastructure ou les coûts non liés aux programmes de leurs organismes affiliés. La fondation Muttart, en Alberta, verse des subventions pluriannuelles pour aider les organismes caritatifs du secteur de la santé à réaliser toute une gamme d'activités de développement organisationnel. À cette fin, la fondation accorde un financement de base, lorsqu'elle le juge nécessaire, pour appuyer les efforts visant à accroître l'efficacité. Cependant, à ce jour, la plupart des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif continuent d'éprouver de la difficulté à obtenir un financement au titre de fonctions de base qui jouent un rôle crucial eu égard au succès et à la durabilité à long terme de leurs activités<sup>10</sup>.

**2 (b) Les exigences liées au financement et les conditions à respecter pour obtenir et dépenser des fonds se sont resserrées considérablement après la transition vers le financement fondé sur des contrats. Les obligations sont plus nombreuses.**

«Ce n'est même pas une question d'avoir plus d'argent. C'est simplement une question de nous donner plus de latitude» (GT : E).

Dans le cadre des efforts qui ont été déployés pour «repenser» le gouvernement au cours des années 1980 et 1990, on a beaucoup écrit au sujet du mouvement vers l'impartition des services publics à des fournisseurs de services à but lucratif et à but non lucratif<sup>11</sup>. On trouve maintenant au Canada une vaste documentation sur les effets de l'impartition, sur les travailleurs concernés, bien sûr, mais aussi sur le public canadien, sous les aspects de l'accessibilité et de la qualité des services (voir Browne, 1996; Armstrong; Jenson et Phillips, 1996; Evans et Shields, 2000). L'impartition a constitué une stratégie clé de réduction de la taille de l'État et d'instauration des principes de l'économie de marché dans des secteurs de services auparavant réservés au secteur public.

Les gouvernements n'ont toutefois pas uniquement imparti des services publics; ils se sont aussi livrés à la prestation extérieure de certains services. Plus précisément, des services qui étaient autrefois fournis par des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif indépendants sont de plus en plus souvent «standardisés, définis plus étroitement et assujettis à une supervision et un contrôle plus serrés de la part du gouvernement, par le biais de contrats d'achats de services qui viennent remplacer les subventions» (Nowland-Foreman 1998: 115). Les contrats d'achats de services, ou leurs variantes telles que les accords de contribution fédéraux, ne sont certainement pas chose nouvelle au Canada. Cependant, ce qui est nouveau, c'est la fréquence à laquelle on y a recours. Dans une étude sur les organismes de services sociaux de la Colombie-Britannique, Josephine Rekart a montré que le recours à des contrats a plus que doublé entre 1982 et 1989, au détriment du revenu tiré des subventions (Rekart, 1993)<sup>12</sup>. De même, Reed et Howe ont constaté dans leur étude sur l'Ontario que l'on a plus souvent recours aux contrats (ou aux ententes d'achats de services) qu'aux subventions (Reed et Howe, 1999a)<sup>13</sup>.

Écrivant au sujet de la Nouvelle-Zélande, Garth Nowland-Foreman décrit ce qu'il appelle des «technologies du financement» qui évoluent au fil du temps :

1. dons à des organismes louables (approche fondée sur une liste),
  2. octroi de subventions au titre de programmes en réponse à des soumissions (modèle des soumissions),
  3. octroi de subventions au titre des programmes sur la base d'une forme de planification des services (planification fondée sur les besoins),
  4. appel d'offres aux fins de contrats pour la prestation de services déterminés (adjudication de contrats d'achats de services), et
  5. financement accordé à des individus pour l'achat de services auprès de fournisseurs accrédités (pièces justificatives) ou sur le marché (allocations en espèces)
- (Nowland-Foreman, 1998: 113).

Ce continuum des mécanismes de financement permet de mettre en perspective le débat sur le financement fondé sur les contrats. Nowland-Foreman soutient que chaque mécanisme présente des avantages et des inconvénients pour le bailleur de fonds et pour le bénéficiaire. Les donateurs privés ont certes toute liberté de choisir les organismes louables qu'ils soutiendront. Des problèmes surgissent toutefois lorsque des administrations publiques ou d'autres organismes subventionnaires publics tels que des fondations se comportent comme des donateurs privés. La concurrence pour l'obtention des subventions règle les problèmes associés au choix discrétionnaire, qui est la marque distinctive du modèle de don; elle assure l'application d'un processus en bonne et due forme et une plus grande équité aux organismes qui sollicitent des fonds, et plus particulièrement aux nouveaux groupes. Toutefois, elle ne constitue peut-être pas le meilleur moyen de cerner les besoins les plus pressants. C'est pour cette raison que des régimes fondés sur les besoins se sont faits jour, particulièrement dans des domaines comme la santé et les services sociaux. Ces modèles de financement ont permis de déterminer et de combler au Canada, dans les années 1970 et 1980, bon nombre de besoins sociaux nouveaux, liés par exemple aux refuges pour les femmes, aux organismes de développement communautaire et au logement social. Toutefois, comme le souligne Nowland-Foreman, il ne s'agissait là que d'une petite étape dans la transition d'un régime de financement fondé sur les besoins à un régime dans lequel les mêmes bailleurs de fonds déterminent et définissent les types de réponses en matière de services qu'ils jugent les plus appropriés, ce qui correspond au modèle de financement dominant aujourd'hui. Les bailleurs de fonds vont au-delà de leur rôle de promoteurs de projets pour adopter celui d'acheteurs de services «sans liens de dépendance».

Ce ne sont pas tous les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui suivent les étapes décrites par Nowland-Foreman. De fait, certains organismes, que ce soit à titre individuel ou dans leurs divers secteurs d'activité, peuvent recourir en même temps à plusieurs de ces mécanismes de financement. Les organismes du secteur des arts, par exemple, entretiennent encore des rapports avec de très importants organismes subventionnaires. On peut toutefois affirmer, en se fondant sur les preuves recueillies dans la préparation du présent rapport, qu'une transformation cruciale est en cours et prend de l'ampleur derrière le phénomène du financement contractuel. Loin de restreindre le rôle du gouvernement ou des autres bailleurs de fonds dans les activités du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, la «prestation extérieure de services» a pour effet de resserrer le contrôle et la surveillance administrative (Smith et Lipsky, 1993)<sup>14</sup>.

Les participants aux groupes témoins ont certes reconnu l'absolue nécessité d'avoir des mécanismes de contrôle adéquats à l'égard de l'attribution et de l'utilisation des fonds. La responsabilisation à l'endroit des bailleurs de fonds, des membres, des clients et des bénéficiaires a été jugée essentielle au succès de tout organisme. Les groupes ne remettent pas en question le besoin de mécanismes de responsabilisation efficaces. Ils ont toutefois exprimé des doutes au sujet de l'accent exagéré qui est mis sur la responsabilisation à l'endroit des bailleurs de fonds – de plus en plus au détriment de la responsabilisation à l'endroit des membres des organismes et des personnes qu'ils servent – par l'imposition de conditions onéreuses et fastidieuses en matière d'administration et de programmes. L'interdiction de transférer des fonds d'un élément d'un projet à un autre à mesure que progresse la réalisation du projet n'était qu'un exemple parmi de très nombreux autres de situations où des bailleurs de fonds s'ingèrent de plus en plus dans le fonctionnement quotidien des groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, tout en maintenant une distance artificielle dans l'application du mécanisme d'adjudication des contrats. Au nombre des autres exemples, on retiendra les demandes de relevés de traitement et de feuilles de présence des employés, l'inclusion d'exigences relatives aux études du personnel chargé des programmes dans les contrats relatifs aux programmes, l'insistance sur la tenue de systèmes comptables distincts pour les programmes ou les projets et l'obligation de fournir certaines formes particulières de reconnaissance (afficher le sigle du bailleur de fonds du programme dans les bureaux de l'organisme bénéficiaire, par exemple). Jennifer Wolsh a assimilé ce processus à la création d'un «État fantôme», en ce sens que des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif «autonomes» sont en première ligne, mais que les bailleurs de fonds tirent les ficelles derrière la scène (Wolsh, 1990).

Nous examinerons plus loin la question de la responsabilisation de façon plus détaillée. Nous nous contenterons pour l'instant d'indiquer que ce sont la nature et le poids des exigences contractuelles – le plus souvent établies sans tenir compte de l'avis des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif – qui mettent en péril la capacité de ces organismes de cerner les besoins particuliers de leur collectivité et d'agir en conséquence. En outre, ces exigences creusent un fossé dans le secteur entre les organismes qui sont en mesure de fonctionner dans les paramètres de ce nouveau régime fondé sur des contrats et ceux qui ne le sont pas. La nature unilatérale des ententes contractuelles entre les organismes et leurs bailleurs de fonds est source d'énormes frustrations. Il est fort possible que le financement en fonction des projets ou des programmes aide certains organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif à devenir des entreprises et/ou des entrepreneurs florissants... et peu coûteux. On peut se demander si ces mêmes organismes auront autant de succès dans leur rôle d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, rôle qui est censément estimé et respecté par les bailleurs de fonds eux-mêmes.

## **2 (c) Parallèlement, les bailleurs de fonds allouent un financement pour des périodes plus courtes. Le financement qui est accordé est de plus en plus imprévisible.**

«Il y a des sommes qui sont là mais que nous ne demandons pas, non seulement parce que nous n'avons pas les ressources nécessaires pour les demander, mais aussi parce que nous ne pourrions même pas les utiliser à l'intérieur des périodes où nous en aurions en fait besoin.» (GT : INT-N)

Nous avons déjà examiné les répercussions de la transition d'un modèle de financement de base à un modèle en fonction des projets. Dans le régime de financement qui se fait jour actuellement, les sommes d'argent sont de plus en plus souvent liées à des projets particuliers, et il est interdit aux organismes d'utiliser des fonds alloués pour un projet afin de couvrir les fonctions administratives essentielles au bon fonctionnement des organismes. Qui plus est, on impose davantage de conditions que par le passé à l'égard de l'attribution et de l'utilisation des fonds, de sorte que les bailleurs de fonds exercent un contrôle de plus en plus étroit sur le fonctionnement quotidien des organismes. Enfin, le passage au financement en fonction des projets a également été associé à l'imposition de calendriers de financement plus courts et à une plus grande imprévisibilité du financement initial des projets – pour ce qui est de savoir si un projet sera financé ou non et pour quel montant – et du renouvellement ultérieur du financement.

Dans un modèle de financement en fonction des projets, de nombreuses formes de financement peuvent exister. Par exemple, un organisme pourra être dépendant d'un seul projet, ou en avoir un grand nombre. Il pourra être relativement assuré du renouvellement du contrat aux termes d'ententes d'achats de services, ou être enfermé dans un cycle de contrats de courte durée. Notre propre typologie des profils de financement, dont il est question au chapitre suivant, décrit les divers types d'ententes qui s'offrent aux différents organismes ayant participé à l'étude. Or, quelle que soit la forme de financement, tous les organismes se sont dits préoccupés par l'instabilité intrinsèque du modèle de financement en fonction des projets. Le financement en fonction des projets ne s'accompagne habituellement d'aucune garantie de renouvellement. Plus souvent qu'autrement, le financement est alloué pour une période déterminée, habituellement sous réserve de l'obtention de sources de financement de rechange pour assurer la survie du programme au fil du temps. Même pendant qu'il s'organise pour offrir de nouveaux services ou programmes ou pour présenter une autre saison de théâtre, par exemple, un organisme doit penser à l'avenir – aux mois ou à l'année à venir – pour s'assurer de nouvelles sources de financement. Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ne peuvent se permettre de se concentrer sur le présent; pour survivre, ils doivent constamment se préoccuper de l'avenir.

Le stress qu'impose ce modèle de financement, surtout pour les organismes qui dépendent d'une source unique de financement, se répercute sur pratiquement tous les aspects de l'organisme. D'abord et avant tout, il y a la crainte que l'organisme disparaisse lorsque le financement du projet prendra fin. À coup sûr, bon nombre d'organismes ayant participé à nos groupes témoins ont parlé d'organismes qui, à leur connaissance, avaient cessé leurs activités parce qu'ils n'avaient pu trouver de sources de financement de rechange. D'autres ont évoqué la nécessité de réduire la portée des services ou programmes, bien souvent malgré l'existence de besoins manifestes dans la collectivité, en raison de compressions dans le financement fourni par un ou plusieurs bailleurs de fonds. De ce fait, l'énergie est continuellement détournée des activités liées aux programmes, dans un contexte où les gestionnaires essaient «d'attirer de nouveaux projets, de convertir les projets achevés en de nouveaux projets ou de convaincre les bailleurs de fonds de prolonger des projets existants» (Brown et Troutt, 2000: 9-10). Plus courte est la période de financement, plus intense devient ce cycle d'activité, ce qui accroît les niveaux de stress et oblige l'organisme bénévole et communautaire et à but non lucratif à consacrer encore moins de temps à ses activités fondamentales.

Le financement en fonction des projets impose une existence désorganisée et stressante à toutes les personnes concernées. Du fait qu'il est de courte durée, le financement en fonction des projets crée

simplement des obstacles insurmontables. Cela entraîne de graves répercussions pour le personnel et les bénévoles, y compris un accroissement des charges de travail liées à la nécessité de chercher, demander et administrer le financement des projets, ainsi que le stress lié à l'embauche et à la mise à pied du personnel des projets. Cela a également de lourdes répercussions pour les clients ou les bénéficiaires. Bon nombre de groupes ont parlé de la difficulté qu'ils avaient eue à mettre sur pied un programme indispensable, pour lequel le financement a été interrompu par la suite. Le financement par projet peut être comparé à un mécanisme «d'arrêt-démarrage» qui entraîne des perturbations eu égard aux attentes et besoins de la collectivité. Dans ce contexte, l'incessant brassage de projets de courte durée mine considérablement la capacité de l'organisme de s'acquitter de ses responsabilités courantes et de planifier l'avenir. Idéalement, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif devraient essayer de conclure des ententes de financement à plus long terme aux fins d'activités reliées de près à leur mission. Or, les possibilités de financement de ce genre se font rares. De nombreux participants aux groupes témoins ont indiqué qu'on en est au point où ils préféreraient limiter leurs activités plutôt que d'accepter un financement pour un projet de courte durée, même si ce financement était offert pour une activité qui serait manifestement profitable pour l'organisme et la collectivité.

### **3. Les exigences de comptes-rendus se sont accrues à la suite de la transition vers le financement contractuel en fonction des projets et du fait d'un nouveau courant de pensée à l'égard de la responsabilité et de l'efficience.**

«On observe des contradictions entre la responsabilisation à l'endroit du bailleur de fonds et la quantité importante d'énergie que cela requiert et qui nuit à la responsabilisation à l'endroit des bénéficiaires.» (GT : INT-N).

Tous les participants aux groupes témoins ont souligné l'accroissement des exigences de comptes-rendus qui a accompagné la transition vers un modèle de financement en fonction des projets. Non seulement le processus d'obtention de fonds est-il devenu plus onéreux et compliqué, mais les exigences concernant les rapports sur les progrès réalisés dans le cadre d'activités particulières et sur l'utilisation des fonds alloués se sont également accrues. Une des principales conditions imposées maintenant par les bailleurs de fonds tant privés que publics est liée au respect des exigences de comptes-rendus. Le travail que représente la production de rapports sur les programmes et de rapports financiers à l'intention des divers bailleurs de fonds peut imposer un lourd fardeau aux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, qui bien souvent se débattent pour satisfaire aux exigences liées au financement, avec peu de ressources, financières ou professionnelles, à consacrer à la tâche.

Le resserrement des exigences de comptes-rendus fait partie d'un processus plus général de remaniement de la responsabilisation et de l'efficience organisationnelles. Qu'il s'agisse d'équipes de soccer, de chorales ou de centres pour les nouveaux arrivants, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif se voient demander par les bailleurs de fonds et le grand public de prouver l'efficacité des programmes offerts et l'efficience de l'organisation elle-même en tant «qu'agent de mise en œuvre». Cette tendance est liée à l'émergence d'un régime de financement plus compétitif, fondé sur des contrats, un régime qui a d'énormes répercussions sur le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, non seulement en ce qui a trait au travail que

suppose la production de nombreux et volumineux comptes-rendus à l'intention de bailleurs de fonds concurrents, mais aussi par le biais de l'imposition d'un nouveau modèle de responsabilisation et de gestion qui influe sur tous les aspects de l'organisation.

Les préoccupations concernant la responsabilisation des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif n'ont pas tardé à se manifester après qu'on a commencé à se préoccuper de façon plus générale de la responsabilisation du secteur public. Les efforts pour «réinventer» le gouvernement ont touché également le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Il n'en a pas fallu beaucoup pour que des gouvernements qui se réinventaient eux-mêmes exigent des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qu'ils fassent de même. L'émergence d'un courant de pensée axé sur les «résultats» a généralement été bien accueillie par le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Le problème qui se pose, cependant, est lié à *la façon* dont le courant de pensée axé sur les «résultats» s'est manifesté sous la forme de mécanismes concrets de responsabilisation. Ce n'est pas une coïncidence si les bailleurs de fonds ont adopté le financement en fonction des projets afin de se livrer à une surveillance et une évaluation plus poussées, dans une démarche d'«optimisation des ressources». Un contrat permet aux bailleurs de fonds de contrôler plus étroitement le travail d'un organisme, au nom d'une responsabilisation accrue, en reliant expressément le soutien financier à des résultats déterminés et en déterminant les conséquences d'un «non-respect». Les preuves recueillies dans la préparation de ce rapport nous permettent de penser que le recours aux mécanismes de financement fondés sur des contrats s'est fait à un coût très élevé pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, sans vraiment ajouter à nos connaissances concernant la contribution des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif en général ou le degré de réussite d'organismes individuels ou d'initiatives en particulier.

On accuse constamment les organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif de manquer à leur devoir de «responsabilisation». L'accusation est manifestement non fondée. Tous les organismes bénévoles sont responsables devant les gouvernements, les bailleurs de fonds, le personnel, les membres et les bénévoles, les médias, les organismes partenaires et, à coup sûr, les bénéficiaires. Le problème, pour bon nombre d'organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif «n'est pas lié à un manque de responsabilisation, mais plutôt à la nécessité d'*équilibrer* les responsabilités et de continuer de se préoccuper au premier chef des répercussions ultimes de leur travail» (Smillie 1999a: 21). Et bien que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif affirment, à juste titre, que leur responsabilité première est à l'endroit de leurs bénéficiaires, en réalité, les efforts les plus importants sont consacrés actuellement à la production de rapports pour les bailleurs de fonds.

Les causes de ce problème sont complexes. L'expérience des organismes de développement international, instructive à cet égard, fait ressortir les contradictions inhérentes au nouveau régime de responsabilisation<sup>15</sup>. Au cours de la dernière décennie, on a observé dans le secteur du développement international ce que l'on a appelé un mouvement de «renforcement de l'efficacité de l'aide», en réaction à une multitude de préoccupations, dont l'une des plus importantes était la question de savoir si les organismes d'aide se sont montrés, ou se montrent actuellement efficaces pour ce qui est de vraiment promouvoir le développement. Cela pourra sembler un objet d'attention évident, mais jusqu'à récemment, la portée des activités des organismes non gouvernementaux (ONG) a été relativement limitée. L'aide était bien souvent reliée autant à des facteurs politiques

qu'au développement. Face à l'énorme augmentation de la demande de fonds d'aide qui a été observée dans les années 1990 et, chose tout aussi importante, à la dépendance accrue des gouvernements à l'égard d'organismes externes pour la prestation des services, nombreux sont ceux qui se demandent maintenant ce qui a été accompli dans les trois premières «décennies de développement» afin de pouvoir montrer la voie pour l'avenir.

Des préoccupations au sujet de l'efficacité de l'aide se sont également exprimées au Canada, à l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Dans un rapport aux retombées très importantes paru en 1993, le vérificateur général fédéral s'est montré très critique à l'endroit des cadres de gestion et de responsabilisation que l'ACDI utilisait pour évaluer les effets des programmes d'aide internationale. En réponse au rapport du vérificateur, l'ACDI a entrepris l'élaboration de nouveaux modèles de gestion et de responsabilisation en conformité de l'approche de «réinvention du gouvernement» dont on faisait la promotion aux États-Unis à cette époque<sup>16</sup>. En 1996, l'ACDI a adopté sa propre politique de «gestion axée sur les résultats» (GR), politique qu'elle applique encore aujourd'hui. Le cadre de politique stipule ce qui suit :

La gestion axée sur les résultats fait partie intégrante des pratiques et de la philosophie de gestion de l'ACDI. Systématiquement, celle-ci veille à utiliser des pratiques qui optimisent et assurent une utilisation prudente des ressources humaines et financières. L'ACDI communiquera les résultats de ses activités au Parlement et aux Canadiens afin qu'ils soient informés de ses réalisations sur le plan du développement<sup>17</sup>.

Par conséquent, le but premier du cadre consiste à déterminer les «résultats» ou «extrants» des programmes de développement, c'est-à-dire les «changements descriptibles ou mesurables occasionnés par une relation de cause à effet». À cette fin, l'ACDI a déclaré qu'elle entendait :

- définir des résultats escomptés réalistes, fondés sur les analyses appropriées;
- identifier avec précision les bénéficiaires des programmes et élaborer des programmes qui répondent à leurs besoins;
- assurer le suivi, à partir d'indicateurs appropriés, des progrès en fonction des résultats et des ressources utilisées;
- identifier et gérer les risques, tout en tenant compte des résultats escomptés et des ressources requises;
- accroître les connaissances en tirant des leçons de l'expérience et en les intégrant au processus décisionnel;
- établir des comptes-rendus sur les résultats obtenus et les ressources utilisées.

En théorie, l'objectif de la gestion axée sur les résultats consiste à apprendre du passé pour réussir dans l'avenir.

Au début, les organismes de développement canadien se sont montrés favorables au nouvel accent mis sur les résultats et l'évaluation dans le cadre de gestion fondée sur les résultats de l'ACDI. Cependant, la manière dont l'ACDI a appliqué la gestion fondée sur les résultats, même si elle l'avait mise à l'essai dans différents pays avant de l'adopter sans réserve, a été source de difficultés pour les organismes canadiens qui essayaient de comprendre les paramètres du nouveau cadre et de

s'y conformer<sup>18</sup>. Ces difficultés découlent de la contradiction inhérente qui est observée, dans la gestion axée sur les résultats, entre sa fonction de mécanisme de responsabilisation et sa fonction de mécanisme d'amélioration de la gestion. Le manque de compréhension claire de la façon dont doit être mesuré le succès ou l'échec, conjugué aux pressions exercées sur les bailleurs de fonds pour qu'ils rendent des comptes devant leurs propres interlocuteurs (en l'occurrence le Parlement et, par conséquent, les Canadiens), met en péril l'objectif ultime de la gestion axée sur les résultats, dans un contexte où les bailleurs de fonds tentent de resserrer leur contrôle sur les organismes contractants en intensifiant les activités de surveillance et de vérification. Cela a pour effet de briser la délimitation cruciale qui existe entre l'évaluation et la surveillance et débouche sur ce que Michael Power a appelé une «flambée de vérification» (Power, 1994: 34, cité dans Smillie, 1999a: 31).

L'expérience des organismes de développement international confrontés à la flambée de vérification est semblable pour tous les types de groupes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Les participants aux groupes témoins ont exprimé deux préoccupations interreliées concernant la mise en œuvre des mécanismes de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats. Ces préoccupations touchent le processus et le contenu. Premièrement, s'ils sont favorables à l'objectif d'une responsabilisation accrue de l'ensemble des intervenants, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif se sont dits extrêmement irrités par l'intensité de l'attention que leur portent les bailleurs de fonds. Beaucoup ont parlé d'agents de programmes de plus en plus indiscrets, qui appellent à toutes les étapes d'un projet et posent des questions au sujet de reçus de repas à la suite d'une réunion ou qui demandent si le réceptionniste de l'organisme a vraiment contribué utilement à la réalisation du projet. Ces organismes comprenaient et en fait appuyaient les mesures prises par les bailleurs de fonds – et plus particulièrement les gouvernements – pour formuler des normes et les associer aux contrats relatifs aux projets afin d'orienter la mise en œuvre des programmes. Ils ont toutefois rejeté ce que beaucoup ont décrit comme une contestation directe de leur pouvoir de mettre en œuvre le programme ou le projet de façon indépendante – tout cela au nom d'une responsabilisation accrue.

Toute aussi importante était la frustration relative aux efforts déployés pour équilibrer avec succès les exigences contradictoires des divers programmes de financement en matière de production de comptes-rendus. Un stress particulièrement élevé a été signalé chez les organismes qui se débattaient pour produire différents rapports financiers et de rendement à l'intention de différents bailleurs de fonds, à différents moments. Non seulement la présentation des rapports et leurs calendriers de production manquaient-ils d'uniformité – même pour un bailleur de fonds unique –, mais de nombreux groupes se sont plaints que le sens de la proportionnalité faisait également défaut dans la production des rapports. «La responsabilisation à taille unique, voilà ce que c'est.» (GT : E). De petits organismes ayant des contrats d'une valeur de 10 000 \$ étaient tenus de fournir le même genre d'information que des organismes ayant des contrats d'une valeur d'un million de dollars. (Les organismes ont également exprimé de la frustration à l'égard du processus de demande, soulignant une fois encore que les demandes concernant des sommes d'argent relativement petites exigeaient autant de documentation que les demandes concernant des montants beaucoup plus élevés.) Ce problème a été aggravé par la perception selon laquelle les bailleurs de fonds ne se préoccupent simplement pas des autres responsabilités et obligations des organismes et que tout ce qu'ils désirent, c'est que les rapports leur soient soumis à temps.

La deuxième préoccupation avait trait à ce que le gouvernement et les autres bailleurs de fonds surveillent en réalité. La gestion axée sur les résultats vise à accorder la priorité aux extrants (à moyen terme) et aux répercussions (à long terme) plutôt qu'aux produits. L'idée maîtresse consiste à mettre au jour une relation de causalité directe entre les projets ou programmes individuels et les changements qui en découlent au fil du temps. Mais comment faire cela? Premièrement, il y a le problème lié à la nécessité de mettre l'accent sur «le projet», problème qui s'est fait jour à la suite de la transition à grande échelle vers un modèle de financement en fonction des projets. «En échange de buts et objectifs clairs et d'un ensemble défini d'intrants – argent, soutien technique, matériel –, le responsable de la mise en œuvre s'attend à obtenir des résultats quantifiables clairs, dans un délai déterminé. (Smillie, 1999a: 29). Toutefois, les projets n'existent pas isolément les uns les autres, et il n'est pas toujours possible de réduire les activités des projets à des éléments distincts mesurables. Chose certaine, les «extrants» des projets ne se manifestent pas toujours immédiatement, à l'intérieur des délais énoncés dans les ententes de financement.

Par conséquent, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif n'ont d'autres choix que de se livrer à un exercice de quantification des résultats. Cela est particulièrement difficile dans le secteur des services sociaux et les autres secteurs comparables, où il peut être très délicat de mesurer les résultats sur le plan du développement social. Dans leur étude des organismes de services sociaux de l'Ontario, Reed et Howe parlent de la frustration qu'éprouvent bon nombre de directeurs exécutifs. Ils écrivent :

La plupart... ne s'opposaient pas tant au temps requis qu'à la nature des mesures du rendement qui étaient de plus en plus souvent imposées. La majorité des directeurs nous ont dit que les mesures et dossiers qui leur étaient demandés étaient selon eux de nature comptable dans une très large mesure. Bon nombre d'entre eux reconnaissent et acceptent l'importance que revêt le maintien de normes de responsabilisation à l'endroit du public concernant les sommes dépensées, mais ils estiment que d'autres éléments des services qu'ils fournissent et des besoins des clients méritent également d'être mesurés et étudiés. Les directeurs exécutifs ont soutenu que les données, qui se réduisent à des «unités» et des coûts, sont peu révélatrices du degré réel d'efficacité de leur organisme au regard de la satisfaction des besoins des clients. Les directeurs exécutifs ont parlé du modèle des gadgets et de la frustration que leur cause l'obligation de considérer comme comparables des unités de traitement qui selon eux ne le sont pas. En dépit de toutes les activités de tenue de dossiers et de production de rapports, certains estiment que les gouvernements et les autres bailleurs de fonds n'obtiennent pas l'information véritablement requise pour évaluer l'efficacité. (Reed et Howe, 1999: 36-37)

Un participant à notre groupe de discussion sur l'environnement a exprimé la même frustration : «À mes yeux, le gouvernement a adopté un modèle commercial qui oblige les groupes à faire sans cesse la preuve de leur pertinence sur le marché; vous ne vous justifiez pas vous-même en fonction de résultats ou d'un niveau de qualité, mais en fonction de dénominateurs simples exprimés en dollars ou en nombre de personnes, lesquels constituent des indicateurs grossiers». (GT : E). Pour résumer, l'évaluation se limite à une surveillance des projets, laquelle met l'accent de façon disproportionnée sur les dépenses liées aux projets et la rentabilité, non sur les résultats des projets.

Ian Smillie fait ressortir que la mesure du développement social, de la durabilité, du capital social ou de la participation communautaire est un défi difficile à relever (Smillie, 1999a: 23). Il n'est pas surprenant que la difficulté même associée à la quantification de résultats de ce type dans un cadre de gestion axée sur les résultats a souvent eu pour effet d'obliger les bailleurs de fonds à imposer des exigences de comptes-rendus encore plus grandes au niveau des projets. Examinant l'expérience des organismes de développement, le Conseil canadien pour la coopération internationale a soutenu que la gestion axée sur les résultats «submerge les objectifs stratégiques de bon nombre d'organismes de la société civile dans un labyrinthe de détermination artificielle et réductionniste des «résultats»<sup>19</sup>. L'intensification de la surveillance et de la vérification crée une «mentalité de vérification et de responsabilisation» qui attache de l'importance aux résultats et à la «recherche de lacunes», au détriment d'une approche tournée vers l'avenir»<sup>20</sup>.

Les participants aux groupes témoins sur les divers champs d'intervention du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif ont tous exprimé des préoccupations au sujet de la surveillance et de l'évaluation. En dépit de la rhétorique que met de l'avant le cadre de gestion axée sur les résultats, l'activité d'évaluation dans le secteur est en fait très limitée, que ce soit de la part des bailleurs de fonds ou, chose toute aussi importante, de la part des organismes eux-mêmes<sup>21</sup>. C'est là un réel problème. Beaucoup d'organismes sont hésitants, voire réfractaires à l'égard de toute forme d'évaluation<sup>22</sup>. Ils craignent, avec raison dans une certaine mesure, que les évaluations ne servent pas à améliorer leurs services, mais plutôt à justifier des réductions du financement. Le profil organisationnel présenté au Chapitre 7 montre clairement les conséquences qu'entraîne le défaut de se conformer aux attentes énoncées dans un contrat de rendement. L'organisme concerné a perdu une part importante de son financement parce qu'il a été incapable de se conformer à une mesure des résultats qu'il lui avait été demandé de déterminer au début d'un projet innovateur. L'organisme n'a pas été autorisé à transférer des fonds vers des composantes plus prometteuses du projet. Les employés ont été licenciés. On a sacrifié les résultats à long terme parce que les groupes n'ont pas été en mesure de se conformer aux conditions strictes énoncées dans le contrat.

Ce serait une autre chose si l'on tolérait les échecs découlant de la prise de risques dans la mise en place d'un nouveau service ou programme. Cependant, les participants aux groupes témoins ont signalé que les bailleurs de fonds, en dépit de la rhétorique concernant l'importance de l'innovation, sont aujourd'hui très réticents à prendre des risques ou à tolérer l'échec. «Dans l'ensemble, on prend beaucoup moins de risques, les groupes se voient dépouillés complètement du fait que tout l'argent est consacré aux programmes et aux productions» (GT : A). Qui plus est, les organismes qui se livrent en fait à une forme ou l'autre d'évaluation bénéficient de peu de soutien, quand il y en a. Il arrive régulièrement que l'on considère ces types de coûts «non liés aux programmes» comme non admissibles dans le cadre des programmes de financement de projets existants. Cela crée une situation où des groupes doivent se livrer à une concurrence bien souvent féroce pour l'obtention de fonds des donateurs publics et institutionnels. Pour retenir l'attention, les organismes se sentent obligés de promettre la lune à d'éventuels bailleurs de fonds pour ce qui est des résultats des projets, pour être confrontés plus tard à des difficultés, quand ils n'arrivent pas à satisfaire des attentes irréalistes. Selon Smillie :

Le grand système des attentes est omniprésent dans le domaine du financement des ONG par le biais des pays membres de l'OCDE. Il creuse un fossé entre les ONG d'une part et les individus et institutions qui les appuient, d'autre part. Il promet des résultats qui ne peuvent

être obtenus, balaie les problèmes sous le tapis, empêche d'apprendre quoi que ce soit d'utile à la suite d'échecs et peut transformer toute évaluation en un mécanisme de contrôle accusatoire plutôt qu'en un processus susceptible de promouvoir un meilleur développement social. Ce système est, en fait, contre-productif. (Smillie, 1999a: 28)

Smillie parle des organismes de développement international et des obstacles que les actuels cadres de gestion axée sur les résultats créent lorsqu'on les met en œuvre au Canada et ailleurs. Il pourrait tout aussi bien parler des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif qui ont participé à notre étude. L'accent quasi-exclusif qui est mis sur la surveillance – plutôt que sur les efforts d'évaluation mutuels – met sérieusement en péril la responsabilisation des organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif à l'endroit de l'ensemble de leur clientèle, et il contribue à l'érosion de la capacité des organismes de s'acquitter de leur mission.

#### **4. Les bailleurs de fonds mettent de plus en plus l'accent sur le «partenariat», tant pour leurs demandes de propositions que pour le choix d'un mécanisme de financement.**

##### **4 (a) Partenaires de projet**

«On ne considère plus le développement d'une conscience communautaire comme un objectif important. On cherche plutôt, étant donné l'accent mis sur le partenariat, à développer des "alliances"». (GT : A)

L'introduction et la propagation du modèle de financement de projet sont liées à un certain nombre de tendances qui définissent le nouveau régime de financement. Une de ces tendances qui a beaucoup retenu l'attention dernièrement est celle qui repose sur le thème du «partenariat». De plus en plus, les bailleurs de fonds publics et privés encouragent les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif à former des partenariats ou des coalitions qui faciliteront leur tâche. Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont toujours travaillé avec une foule de partenaires, incluant des représentants communautaires, d'autres organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, des entreprises et des bailleurs de fonds locaux, afin d'élaborer et de mettre en place des programmes. De plus, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif jouent depuis longtemps un rôle d'action sociale, coopérant avec divers groupes d'intérêt dans le but de faire progresser certaines causes comme la réduction de la pauvreté infantile ou l'accroissement de l'appui du public pour les arts. La nouveauté c'est que, dans un éventail de secteurs de plus en plus large, les bailleurs de fonds demandent désormais de soumettre des propositions de financement conjoint.

Chez les participants aux groupes témoins, les avis en ce qui a trait à la tendance au partenariat dans les projets se sont avérés partagés. La plupart des participants ont manifesté une opinion très positive au sujet des possibilités offertes par le partenariat. Ils ont admis être impliqués dans une foule de partenariats les amenant par exemple à recommander d'autres fournisseurs de services à des clients, à travailler avec d'autres organismes communautaires afin de réunir des fonds pour des initiatives locales de conservation et à offrir des ateliers de musique dans des écoles locales. D'autres exemples de partenariat ont également été évoqués. Un organisme national a offert de l'espace à prix minime à un organisme de moins grande envergure et aux ressources limitées. Un

autre organisme a recherché du financement pour des organismes plus modestes qui ne disposaient pas d'une capacité comparable pour leurs recherches. Un autre a partagé ses ressources de soutien administratif avec des organismes voués aux arts dont les locaux se situaient dans le même édifice. Des organismes de sport ont uni leurs efforts pour fonder leur propre œuvre de bienfaisance afin d'aider des organismes indépendants à recueillir des fonds. Ces exemples tendent à démontrer qu'il existe une volonté d'établir des partenariats dans le secteur. En effet, le partenariat s'est révélé déterminant pour le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, chaque organisme faisant appel au soutien et à l'énergie de plusieurs partenaires pour réaliser sa mission.

Toutefois, de nombreux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont exprimé leur inquiétude face à la nouvelle tendance qui voit les bailleurs de fonds imposer le partenariat aux organismes du secteur. Du point de vue du bailleur de fonds, les partenariats sont justifiables à plusieurs niveaux. Dans un premier temps, on croit que les partenariats constituent la manière la plus efficace d'élaborer et de mettre en place des programmes et des services qui répondent aux besoins de la communauté. Les bailleurs de fonds veulent s'assurer que les projets répondent vraiment aux besoins de la communauté à laquelle ils s'adressent et que toutes les parties intéressées sont réunies autour de la même table. L'objectif consiste à générer la masse critique nécessaire au projet afin d'en améliorer les chances de réussite. Il y a aussi d'autres considérations qui entrent en jeu. Le fait d'insister sur le partenariat constitue un bon moyen pour les bailleurs de fonds de gérer la prolifération des demandes de financement provenant du secteur. Les bailleurs de fonds peuvent ainsi étaler le financement disponible pour en faire bénéficier un plus large éventail d'organismes. Par la même occasion, en insistant sur le partenariat, les bailleurs de fonds peuvent réduire le nombre de demandes de contribution en temps et en ressources qui leur sont adressées.

Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif sont habitués aux partenariats. Il existe toutefois une différence importante entre les exemples de partenariat cités plus haut et la nouvelle tendance qui voit les bailleurs de fonds insister sur le partenariat. Dans le premier cas, les organismes forment de leur plein gré des partenariats qui leur permettent de poursuivre leurs buts et objectifs; dans l'autre cas, le partenariat leur est imposé. Les participants aux groupes témoins ont fait ressortir que le partenariat n'était tout simplement pas rentable ou efficace dans tous les cas. Cela est d'autant plus vrai pour les projets dont le financement est relativement modeste. De plus, il faut consacrer beaucoup de temps et de ressources pour établir et maintenir des partenariats féconds, qu'il s'agisse de s'entendre sur le partage des responsabilités, sur l'attribution des ressources humaines, de l'espace et de l'équipement ou sur les processus décisionnels et de résolution des différends. On s'attend des organismes qu'ils fassent ce travail en mettant à contribution leurs propres ressources humaines et financières. Le financement est rarement suffisant pour assurer la création et le maintien de partenariats en matière de programmes. Un groupe a fait remarquer qu'il fallait beaucoup de temps et d'énergie pour jeter les bases d'un partenariat avec les organismes choisis mais qu'une fois que tout était mis au point, il était plus facile d'élaborer des propositions de projet lorsque de nouvelles occasions d'obtenir du financement se présentaient. La clé, selon un directeur administratif interrogé, consiste à établir progressivement un lien de confiance avec des partenaires de projet potentiels par le biais de divers groupes témoins. Les problèmes surviennent lorsque le partenariat est forcé ou imposé par le bailleur de fonds, entraînant la perte d'avantages éventuels pour les utilisateurs des programmes tout comme pour les organismes participants.

Dans un milieu du financement de plus en plus compétitif, le partenariat peut devenir un obstacle additionnel puisque les organismes doivent chercher à établir des partenariats «sur papier» afin de faire concurrence aux autres organismes en quête de financement. Les organismes ethnoculturels en particulier ont soulevé ce problème. En l'absence d'outils pour encourager et soutenir les partenariats, les organismes n'ont pas toujours le temps de développer les liens de confiance nécessaires à l'élaboration de programmes vraiment efficaces. Le modèle de financement en fonction des projets ne laisse que peu de place à ce genre de travail de développement. En réalité, il privilégie les organismes qui ont déjà des liens établis au détriment des nouveaux organismes qui œuvrent souvent dans des nouveaux secteurs d'activité. En outre, le milieu du financement, de plus en plus compétitif, peut entraver le développement de ces types de relations, les organismes hésitant à coopérer avec leurs compétiteurs. Les participants aux groupes témoins ont émis des avis partagés sur ce point. Des participants à des groupes témoins en Nouvelle-Écosse ont insisté sur le fait que la compétition ne constituait pas un problème dans leur collectivité rurale. Le partenariat y représentait une stratégie organisationnelle essentielle parce qu'on trouvait comparativement peu d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif dans la région; le recours au partenariat avait permis de combler les lacunes. Il n'en va pas de même pour le service social, les organismes environnementaux et les organismes voués aux arts et à la culture, dont les représentants ont évoqué l'effet parfois corrosif de la compétition sur le partenariat dans leurs diverses sphères d'activité. Comme pour la responsabilisation, ce qui peut paraître bon en théorie peut échouer en pratique.

#### **4 (b) Le financement sous forme de contribution de contrepartie**

«Tout le monde veut fermer la marche car cette position est considérée comme la meilleure. Les bailleurs de fonds veulent profiter de l'effet de levier et non en faire l'objet». (informateur clé)

L'autre aspect du partenariat qui demande qu'on s'y attarde est que les bailleurs de fonds demandent de plus en plus aux organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif cherchant à faire financer leur projet de tenter d'obtenir des ententes de financement de contrepartie regroupant plusieurs sources de financement. Les ententes de financement de contrepartie sont des mécanismes conçus afin de fournir une partie du financement requis pour monter un projet. Ces mécanismes ne sont pas récents. L'ACDI, par exemple, utilise les subventions de contrepartie pour financer des organismes de développement international depuis les années soixante. On encourageait alors les organismes de développement à approcher l'ACDI avec des propositions de programme de financement de contrepartie. En retour, l'ACDI fournissait une partie du financement dont le montant était déterminé par la nature du projet et son emplacement. La Direction générale du partenariat canadien, Direction des ONG, fait toujours appel à la méthode des subventions de contrepartie; cela demeure en effet le moyen de financement le plus couramment utilisé par les ONG canadiens qui dépendent du gouvernement pour leur financement. De la même façon, Environnement Canada fait appel au financement sous forme de contribution de contrepartie en vertu de son programme de financement communautaire ÉcoAction, le plus important créneau de financement fédéral pour les organismes environnementaux. Le programme stipule clairement que l'apport du gouvernement fédéral se limitera à 50 % du coût du projet. Le bailleur de fonds s'attend à ce que l'organisme bénévole et communautaire et à but non lucratif tente d'obtenir ailleurs les autres ressources nécessaires, financières ou autres, qui lui permettront d'atteindre ses objectifs.

La nouveauté, c'est que les ententes de contribution de contrepartie sont de plus en plus utilisées dans le secteur des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. C'est un élément clé de la tendance plus globale qui voit les bailleurs de fonds publics et privés encourager le partenariat. Le but consiste à réunir un certain nombre de bailleurs de fonds potentiels. Dans certains cas, un bailleur de fonds principal engage son soutien du projet avec une contribution spécifique. Un ou plusieurs organismes se servent ensuite de cette contribution initiale pour aller chercher un soutien additionnel, financier ou autre. Dans d'autres cas, on demande aux organismes de réunir tous les partenaires du projet avant même de faire une demande de contribution de contrepartie à un bailleur de fonds public ou privé.

Dans l'ensemble, les participants aux groupes témoins ont fait preuve de sentiments partagés à l'égard de ces types d'ententes de financement. La plupart se sont accordés à dire que «la collaboration et les partenariats avec d'autres parties intéressées», pour reprendre les paroles d'un des participants, «présentent des avantages et peuvent mener à d'excellents résultats» (n° 21). Et pourtant, la quantité de travail qu'implique l'élaboration de solutions de financement ainsi que la précarité de ces ententes créent des problèmes bien réels aux organismes bénévoles et communautaires. Un des participants a déclaré : «Cette approche est très efficace pourvu qu'un bailleur de fonds finance au moins 60 % du projet, sinon cette méthode requiert beaucoup de temps et n'offre que peu de sécurité» (n° 31).

Les parties engagées dans des ententes de financement de contrepartie ont comparé l'expérience à un château de cartes. Il est avantageux d'établir un partenariat pour soutenir une demande de financement. Ces partenariats peuvent encourager la mobilisation communautaire pour des causes telles que la préservation de l'environnement. Avec de nombreuses contributions modestes, il est possible de réaliser un projet ou un programme dont l'impact sera très important. Du point de vue des bailleurs de fonds, il est rentable de distribuer des ressources monétaires limitées à un plus large éventail d'organismes et de causes. Et pourtant, comme n'importe quel château de cartes, la structure est fondamentalement fragile. Si l'on retire ou déplace une carte, tout le château peut s'écrouler. Cette comparaison s'applique en particulier aux situations où les bailleurs de fonds, dans plusieurs cas des gouvernements, exigent que les organismes qui demandent du financement aient effectué tout le travail de développement à l'avance, c'est-à-dire que toutes les autres contributions en argent, en temps ou en matériel aient été obtenues avant qu'une contribution de contrepartie soit envisagée. Le fardeau pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, et en particulier pour les petits organismes, de trouver des partenaires, des commandites en espèces et des dons en nature est énorme, sans parler de la complexité que présente la gestion de tels projets et du temps qu'il faut leur consacrer. Cette exigence a une conséquence néfaste sur la promesse d'ententes de financement de contrepartie ou, en d'autres mots, sur l'effet de levier. Bien que la promesse de financement puisse entraîner un appui additionnel au projet, on ne peut certainement pas la considérer comme une «garantie». De plus, les délais d'exécution requis pour établir des partenariats et obtenir des contributions peuvent s'avérer un réel problème si, par exemple, un des partenaires décide de se retirer du projet à cause de retards. Sans un engagement ferme de la part d'un bailleur de fonds principal, il est difficile de convaincre d'autres bailleurs de fonds de s'engager. Il existe un sentiment bien réel dans les nombreux groupes témoins à l'effet que chaque bailleur de fonds veut fermer la marche : «personne ne veut être le premier à s'engager» (n° 3).

En résumé, les ententes de contribution de contrepartie peuvent créer une occasion qui permet d'encourager les partenariats et l'engagement communautaire. Mais elles peuvent également, comme il a été observé, miner les efforts des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Étant donné la structure de ces programmes de financement, les organismes ne peuvent s'engager à maintenir les programmes et les services aux particuliers et ne peuvent assurer un recrutement cohérent de personnel. Beaucoup d'effort, en grande partie déployé par de la main d'œuvre non rémunérée, est consacré à établir et à entretenir des partenariats plutôt qu'à assurer le fonctionnement des programmes, ce qui fait que «la raison d'être de l'organisme n'est plus de réaliser sa mission mais plutôt de développer des projets» (n° 22).

Le financement de contrepartie repose essentiellement sur l'effet de levier et le partage du risque de financement du projet entre des partenaires potentiels. Toutefois, pour les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, la sécurité que représente le recours à de multiples sources de financement et les avantages de travailler avec différents intervenants cèdent le pas aux risques et exigences associés à la gestion de projets complexes de cette nature. Un participant à un groupe de discussion a déclaré : «Nous avons réussi à développer une approche faisant appel à des intervenants multiples et à des sources de financement multiples pour la gestion des projets et des programmes. Cela nous a permis de faciliter le financement, de faire connaître notre travail à un plus large public, d'améliorer la cruciale recension de nos rapports et de protéger l'indépendance des bailleurs de fonds uniques. Mais c'est aussi un modèle très difficile à exploiter et nous aurions vraiment besoin de plus de financement de base» (n° 24).

## **5. Certaines choses ne changent pas. Les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif continuent d'être perçus essentiellement comme des opérations «bénévoles».**

«On nous tient pour acquis. Pensez-ils vraiment que nous sommes tous des faiseurs de miracles altruistes?» (GT : SS/E).

Lorsqu'on observe les changements dans la relation qui unit le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif et ses bailleurs de fonds, il est aussi important de souligner les aspects qui n'ont pas changé. L'une des constantes, telles que rapportées par de nombreux participants aux groupes témoins, c'est le sentiment que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif continuent d'être perçus essentiellement comme des organismes «bénévoles», c'est-à-dire qui dépendent principalement du travail des bénévoles et des contributions de leurs membres. Ces postulats sont un exemple de ce que beaucoup considèrent comme un profond fossé entre les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et leurs bailleurs de fonds.

Auparavant surnommé le secteur invisible (Hall, 1997 :74), il suffit de considérer l'importance de l'implication du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif dans les services publics, depuis les services sociaux et de santé jusqu'aux arts et loisirs, pour réaliser jusqu'à quel point les organismes bénévoles occupent un rôle prépondérant dans la vie des Canadiens. Selon les statistiques, le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif s'est considérablement développé au cours de la dernière décennie. On constate une officialisation, une bureaucratisation et une normalisation accrues dans le secteur lorsqu'on observe des organismes qui, au fil du temps,

sont passés du statut de groupes communautaires dépendant en grande partie du travail des bénévoles à celui d'organismes professionnels bien établis. Les organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif ont répondu à l'appel en devenant «plus professionnels», en faisant plus d'évaluation, en travaillant plus étroitement avec le secteur privé, en mettant plus l'accent sur le renforcement des capacités..., en devenant plus transparents, en recueillant et en diffusant plus d'information... en devenant plus indépendants financièrement» (Smillie, 1999a :14), demandes qui sont devenues de plus en plus rigoureuses dans le cadre du financement fondé sur des contrats.

Perdure toutefois une idée qui veut que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif se consacrent à gérer des ligues de hockey, à enseigner le français aux nouveaux arrivants ou à faire valoir les droits des personnes handicapées dans la plus pure tradition de bénévolat et d'engagement qui caractérisait les activités bénévoles et communautaires et à but non lucratif il y a de cela des décennies. L'activité du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif est encore considérée en grande partie comme une activité de «bénévolat» malgré la nature changeante des organismes concernés et l'émergence de nouvelles relations pour le financement. De nombreux participants aux groupes témoins ont parlé du mythe répandu qui veut qu'il y ait une armée de bénévoles et de bienfaiteurs, les bras chargés de contributions en nature, qui encouragent et soutiennent l'activité du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada. Ce mythe augmente la difficulté d'obtenir un financement adéquat pour soutenir le travail de l'organisation dans son ensemble.

Le mythe du bénévolat remet en cause la viabilité des organismes de bien des façons. La question des frais généraux et des frais d'administration en est un exemple concret. Tel que nous en avons discuté plus haut, les bailleurs de fonds hésitent à négocier le financement de frais non directement liés aux programmes mais qui sont essentiels à la capacité de l'organisme de répondre à ses obligations. Il existe une idée tenace, clairement mise en évidence dans les ententes de contribution de contrepartie, qui voudrait que les organismes contribuent au moins à défrayer leurs frais généraux de base de mise en œuvre de projet par le biais de contributions non financières. De la même façon, on s'attend à ce que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif offrent des services à un coût moindre que celui exigé par des entreprises comparables du secteur privé. Cela est encore une fois dû en partie à l'impression qu'ont les bailleurs de fonds, et le public en général, qu'il existe une réserve de bénévoles prêts à réaliser ce travail important sans aucune forme de compensation et que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont des frais moins élevés que les autres fournisseurs. Leur raisonnement les mène à penser que s'il y a suffisamment de bénévoles pour accomplir le travail pour le compte d'un organisme ou dans le cadre d'un projet en particulier, il n'est pas nécessaire d'accorder du financement pour ces tâches ou de financer l'organisme ou le projet dans son ensemble. Les bénévoles et la bienveillance de la collectivité constituent les principales ressources que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif apportent au projet. En conséquence, il n'est pas nécessaire de financer les services ou les programmes avec un apport aussi important que s'il s'agissait du secteur privé. En effet, en limitant les contributions accordées aux projets ou aux organismes, toujours selon ce même raisonnement, les organismes sont en mesure d'aller chercher un soutien additionnel, financier ou non, et ainsi de générer un plus grand appui à leur cause. En résumé, les contributions volontaires, réelles ou imaginaires, entraînent une insuffisance chronique de financement.

Cette opinion est basée sur le postulat erroné qu'il existe un grand nombre de femmes mariées de situation financière confortable et issues de foyers où l'homme est le soutien de famille qui peuvent se lancer dans les bonnes œuvres pour la collectivité. C'est une vision datant des années cinquante, qui même à l'époque ne reflétait pas la réalité et qui représente encore moins la réalité en ce début de vingt et unième siècle<sup>23</sup>. Un commentateur de la communauté artistique est même allé jusqu'à dire que cela a été la vraie pierre d'achoppement dans le développement d'une gestion efficace pour le secteur. Dans ce cas précis, a-t-il ajouté, ce sont les organismes culturels qui continuent de fonder leurs espoirs sur les élans charitables de mécènes fortunés.

De plus, des participants aux groupes témoins ont souligné la difficulté sans cesse croissante d'obtenir des contributions en nature, signe des temps où la compétition est féroce. Il n'existe pas d'estimation fiable des contributions en nature accordées aux organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif canadiens étant donné la difficulté à évaluer la valeur monétaire de ce genre de contribution<sup>24</sup>. Bien entendu, les groupes ont discuté d'une grande variété de méthodes de soutien à leurs opérations quotidiennes et à leurs activités de financement, incluant les dons d'équipement et de fournitures, la publicité, l'utilisation d'espace, les subventions de toutes sortes et les services professionnels tels que la comptabilité ou les services d'experts-conseils. Certaines entreprises mettent leurs employés à la disposition des organismes pour réaliser des activités bien précises (p. ex., Journées d'entraide), d'autres offrent des services tels que l'accès Internet pour l'organisme et ses clients. D'autres encore subventionnent le salaire et les avantages sociaux de leurs employés détachés auprès d'organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Dans ce monde du financement du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif où il y a des gagnants et des perdants, les contributions non financières peuvent faire la différence pour les organismes qui tentent d'accomplir avec succès leur mission. Mais c'est aussi une forme de soutien aux organismes qui peut s'avérer très instable, reflétant les hauts et les bas de l'économie et des élans charitables des bénévoles et des bienfaiteurs potentiels. À titre d'exemple, citons une augmentation du coût de la location des salles de rencontres et des établissements sportifs qui a durement touché le secteur des sports et des loisirs. Du point de vue des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif, les contributions en nature ne peuvent en aucun cas remplacer le financement monétaire. Le soutien en nature n'est pas une ressource qu'on peut se procurer dans les magasins. Les organismes essaieront de faire moins avec moins. L'absence d'un financement de base stable constitue l'essence même du problème.

## **6. Le modèle du marché concurrentiel influence de plus en plus la structure et les activités des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif.**

«Nous subissons une pression impitoyable nous forçant à adopter un modèle axé sur le marché. La société semble s'attendre à ce que tous ses citoyens deviennent des acteurs autonomes sur le marché du travail et que tous les organismes du secteur bénévole deviennent des entités autonomes sur le marché du financement»  
(GT : INT.-N)

Le fonctionnement du nouveau régime de financement repose sur un certain nombre de thèmes principaux. Bien entendu, la responsabilisation et l'efficacité en sont les éléments pivots, comme nous l'avons déjà précisé. Éléments clés aussi que la concurrence et l'autonomie, concepts

incorporés dans le modèle du marché privé. De plus en plus, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif compétitionnent entre eux pour toutes sortes de ressources, qu'il s'agisse de ressources financières, de dons de biens ou de l'appui du public. Dans le contexte qui nous intéresse, les organismes sont invités à imiter les entreprises à but lucratif, à s'autosuffire, à se concentrer sur les résultats financiers et à utiliser un minimum de ressources. Le langage utilisé dans le marché concurrentiel est devenu omniprésent, influençant tous les aspects du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif et, en particulier, la façon dont nous définissons et évaluons la valeur et le succès (Hossli, 2001). Le monde du financement, de plus en plus compétitif, est en train de transformer la méthode de «calcul de la viabilité».

Les organismes engagés dans des activités commerciales constituent la meilleure preuve de l'existence d'une tendance vers une approche plus axée sur la commercialisation et la concurrence. La commercialisation, qu'on peut définir comme «le mode de pensée emprunté aux entreprises à but lucratif» (Dart et Zimmerman, 2000 : 145) a un impact considérable au sein de ces organismes, selon les résultats d'une enquête sur les activités commerciales caritatives. D'après les chercheurs, il n'existe pas de dichotomie formelle entre les approches des organismes à but lucratif ou commerciaux et celles des organismes à but non lucratif ou caritatifs. Au contraire, la commercialisation touche tous les aspects de l'organisation. Les chercheurs ont également remarqué que l'apparition de la commercialisation n'est pas exclusivement due à l'exercice d'activités commerciales. Dans plusieurs cas, les programmes à but non lucratif axés sur la mission semblaient avoir une saveur plus commerciale que les activités de l'entreprise à but non lucratif proprement dites. Dans un cas en particulier, un organisme de counselling, sous l'autorité d'un nouveau directeur administratif, a adopté un modèle de «thérapie abrégée» dans le cadre de ses programmes de services cliniques, ce qui a eu pour résultat d'augmenter la productivité et d'entraîner des économies d'ordre administratif. Ces changements n'ont pas été le résultat de l'introduction de nouvelles activités commerciales mais ont plutôt été causés par des coupures de financement dans le secteur public, des modifications aux pratiques du service social et, de façon plus générale, par l'adoption d'une «mentalité commerciale» dans l'organisation des services sociaux. L'apparition d'activités commerciales a en fait permis de renforcer le courant de commercialisation déjà à l'œuvre dans cet organisme en particulier.

La pression pour adopter une approche plus «axée sur les affaires», tant du point de vue des opérations des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif que de la recherche de ressources financières, se reflète et devient de plus en plus apparente dans la compétition sans cesse croissante pour obtenir des ressources humaines et financières. La compétition n'est pas un thème nouveau dans le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Dans le passé, les organismes se faisaient bien entendu concurrence pour des dons et du soutien non financier, bien qu'en général divers organismes ou sous-secteurs avaient tendance à obtenir des sources de soutien qui leur étaient propres. Une réduction du financement pendant les années 1990 de la part des bailleurs de fonds publics et privés, jumelée à une demande accrue de programmes et de services et à des modifications aux types de financement disponibles, a entraîné, pour l'obtention de financement, une concurrence plus intense avec les autres organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et, plus récemment, avec d'autres gouvernements ou établissements parapublics tels que des hôpitaux, des municipalités ou des fondations publiques. Certains organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif sont maintenant aussi en compétition avec

des fournisseurs de services à but lucratif et adoptent les méthodes des organisations à qui ils sont forcés de faire concurrence (Tindale et MacLachlan, 2001).

La compétition revêt de nos jours de nombreuses formes pour les organismes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. La compétition pour obtenir de l'argent et des ressources humaines et, en bout de ligne, le soutien du public ne date pas d'hier. Ce qu'il y a de nouveau, comme l'ont souligné de nombreux participants aux groupes témoins, c'est la férocité de la compétition et la pression qui pousse les organismes à adopter un mode de fonctionnement calqué sur le modèle «commercial». D'un côté, les participants ont avancé que ces pressions et attentes illustrent l'incapacité du public et des bailleurs de fonds de comprendre les difficultés auxquelles doivent faire face les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif dans la réalisation de leur mission respective. Tous les organismes ne sont pas en mesure de compétitionner pour l'argent disponible sur le marché du financement ou de s'autosuffire sans avoir recours au financement public. D'un autre côté, les participants ont fait ressortir qu'on semble tenir pour acquis le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif et le travail qu'il effectue. Tous les organismes ont à cœur de se montrer efficaces et efficaces dans l'accomplissement de leurs tâches respectives. Mais le fait de s'attendre à ce que tous les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif puissent exercer leurs activités ou qu'ils se comportent effectivement comme des entreprises autonomes et utilisant un minimum de ressources éclipse, de l'avis de nombreux participants, la valeur unique des programmes et services bénévoles et communautaires et à but non lucratif. Le langage de l'autosuffisance occulte le rôle du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif dans la promotion de la participation active des citoyens, dans l'aide aux personnes seules et aux familles, dans le soutien au développement économique et communautaire et dans la défense des droits de diverses communautés et causes. «Le fait d'adopter une cause sociale juste ne semble plus être l'objectif principal» (GT : E).

De façon générale, les participants ont émis des opinions partagées en ce qui concerne la poussée de commercialisation qui influence le secteur<sup>25</sup>. La plupart d'entre eux se sont dits persuadés que les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif ont beaucoup à apprendre des modèles et modes de fonctionnement commerciaux dans leur quête d'efficacité et de souplesse. Toutefois, de nombreux organismes ont admis être conscients des dangers inhérents à l'adoption d'un modèle commercial et à l'intensification de la compétition au sein du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif. Écrivant à propos des États-Unis, William Ryan note que «le plus grand péril n'est pas que les organismes à but non lucratif risquent éventuellement d'être évincés du marché des services sociaux (à cause de la compétition avec les entreprises à but lucratif). Le danger vient plutôt du fait que dans leur lutte pour devenir des compétiteurs viables, les organismes à but non lucratif seront forcés de compromettre ces atouts qui les ont rendus si importants pour la société en premier lieu» (Ryan, 1999 : 126). La commercialisation risque de s'avérer un véritable pacte avec le diable dans lequel le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif, dans sa recherche des ressources et du financement nécessaires à l'atteinte de ses objectifs, perdra ses caractéristiques les plus désirables et distinctives (Brooks, 2001 : 168).

## Conclusion

Valerie Howe et Paul Reed résumant dans le passage suivant les pressions exercées sur le secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada. Selon eux :

De nombreux aspects caractérisant la situation actuelle du secteur bénévole existent depuis très longtemps : l'éternel problème des ressources insuffisantes, l'imposante charge de travail qui semble augmenter sans cesse, l'inquiétude face aux besoins auxquels on ne parvient pas à répondre, le défi de trouver des bénévoles et de les utiliser efficacement et le sentiment de vulnérabilité organisationnelle. Mais il y a des éléments dans la situation actuelle qui semblent nouveaux : l'abandon des subventions à la faveur de contrats de services, l'intensification de la compétition interorganisationnelle pour l'obtention de financement, pour trouver des bénévoles et pour le soutien du public, le fardeau de s'ajuster aux fréquents changements dans les politiques gouvernementales et aux exigences des bailleurs de fonds qui demandent une responsabilisation officielle, les inquiétudes de plus en plus grandes en ce qui a trait à la responsabilité et les changements fondamentaux dans les conditions sociales dans lesquelles évoluent les organismes bénévoles comme, par exemple, une plus grande diversité sociale, une polarisation économique et sociale de plus en plus importante et un nombre croissant de personnes et de familles dans le besoin (Reed et Howe, 1999a : 51).

Dans un contexte économique plus sain, vers la fin des années 1990, Reed et Howe se sont demandé si leurs constatations à propos de la turbulence du milieu des années 1990 révélaient un secteur en crise ou en simple transition. Nous pourrions répondre à cela que les pressions exercées par le nouveau régime de financement du Canada, toujours bien présentes, affectent profondément les organismes, et cela de façon souvent contradictoire. Vues dans leur ensemble, ces pressions ont la capacité d'influencer irrévocablement la nature même des organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif et de menacer leur viabilité à long terme. Dans les trois prochains chapitres, nous analyserons l'impact du nouveau régime de financement et comment les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif luttent pour continuer à remplir leur mission.

---

## Notes de fin de chapitre

<sup>1</sup> Nous avons réalisé une analyse de contenu des transcriptions de nos groupes témoins pour cerner les principaux thèmes associés au visage changeant du financement. On a identifié les thèmes suivants (la proportion de réponses associées à chaque thème est indiquée entre parenthèses après l'énoncé du thème) : pressions liées à la concurrence (20,7 %), accroissement du financement ciblé (17,0 %), resserrement des conditions de financement (14,8 %), durée et prévisibilité du financement (14,8 %), transition du modèle de financement de base vers un modèle de financement en fonction des projets (14,0 %), exigences accrues de comptes-rendus (9,6 %) et partenariats (9,0 %) (N=458). Nous soutenons, ensemble, que ces thèmes définissent le régime de financement en émergence au Canada.

<sup>2</sup> Dans toutes les parties de l'étude, nous citons des déclarations des participants aux groupes témoins ainsi que des réponses aux sondages écrits. L'acronyme «GT» suit les citations des groupes témoins. Il est lui-même suivi d'un code de groupe. La liste des codes de groupe de discussion est fournie dans la note sur la Méthodologie présentée dans l'Appendice. Les citations tirées des sondages écrits sont désignées en fonction du numéro organisationnel de chaque sondage.

<sup>3</sup> L'évolution des rapports entre les gouvernements canadiens et les ONG du secteur du développement illustre clairement cette tendance. En 1968, l'ACDI a créé, au sein de sa Direction générale du partenariat, la Direction des ONG, qui était directement responsable du financement des ONG. Aux débuts de son engagement dans ce domaine, l'ACDI finançait les ONG suivant une formule de «réponse aux demandes reçues». On encourageait les ONG canadiens à unir leurs efforts à ceux de leurs partenaires locaux dans les pays bénéficiaires et à soumettre des propositions de projets à l'ACDI pour l'obtention de fonds de contrepartie. L'ACDI fournissait ensuite des ressources supplémentaires au titre des projets, et dans certains cas elle offrait un niveau de soutien supérieur, fondé sur la nature du projet individuel et son lieu de réalisation. Le budget de la Direction des ONG s'est accru de façon marquée dans les quinze années qui ont suivi, tout comme la capacité d'absorption des ONG canadiens et leur capacité de mettre en œuvre des programmes dans des régions du monde où ils n'étaient pas présents auparavant.

L'ACDI a commencé à se détourner des mécanismes d'élaboration de programmes en réponse à des propositions au début des années 1990, quand l'organisme a lui-même été contraint à des compressions dans les ressources humaines et a entrepris de mettre en place des mécanismes de rechange pour le financement des ONG canadiens. Une formule qu'il a retenue a consisté à élaborer des programmes de financement de base pour les ONG canadiens qu'il jugeait admissibles à un soutien institutionnel permanent. En 1992, quarante-quatre ONG bénéficiaient d'un soutien des programmes, et 22 autres bénéficiaient d'un soutien au titre de projets. Dans la foulée de ce changement, l'ACDI a ciblé un groupe déterminé d'ONG aux fins d'un financement de base, ce qui a entraîné une scission importante dans le milieu des ONG.

L'ACDI a mis en place d'autres mécanismes de financement de rechange en se fondant sur ses priorités en matière de financement. Les Programmes bilatéraux et les Programmes dans les pays, à la Direction générale du partenariat de l'ACDI, ont commencé à découvrir les possibilités qu'offrait l'adjudication de contrats à des ONG pour la réalisation de projets prévus dans leurs propres cadres de programmation par pays. Un avantage que présentait pour les Programmes bilatéraux le recours à des ONG était le fait que le processus d'adjudication des contrats pour ce que l'on appelait les projets d'action convergente pouvait être mené à bien beaucoup plus rapidement que n'importe quel autre mécanisme d'adjudication de contrats. Au début, bon nombre de ces projets étaient des projets mis sur pied en réponse à des propositions qui concordaient avec les cadres de programmation par pays, mais avec le temps, l'ACDI a commencé à définir plus étroitement ses priorités en matière de financement. De plus en plus souvent, les projets tombaient à l'extérieur du mandat traditionnel des ONG, ce qui a contribué à la perception selon laquelle «les ONG sont disponibles pour l'embauche». (Voir Smillie, 1999) En résumé, on a observé une transition lente mais soutenue des projets élaborés par les ONG et soumis à l'ACDI pour obtention d'un financement conjoint à des projets qui concordent avec les cadres de programmation par pays des Programmes bilatéraux et vers d'autres secteurs de programmes définis par le bailleur de fonds.

---

(Ce résumé est tiré du document de travail intitulé *Canadian Civil Society and CIDA: Whither Canadian NGOs?*, préparé par Christie Gombay à l'intention du CCDS, projet Le financement, ça compte, juillet 2002.

<sup>4</sup> Ian Smillie, Canada, in *Stakeholders: Government – NGO Partnerships for International Development*, Ian Smillie et Henny Helmich (éd.), Londres, Earthscan Publications, 1999, p. 82.

<sup>5</sup> Voir Sylvia Bashevkin, «Losing Common Ground: Feminists, Conservatives and Public Policy in Canada during the Mulroney Years», *Canadian Journal of Political Science*, 29(2), 1996, p. 211-242.

<sup>6</sup> Un exemple manifeste de ciblage est fourni par l'Examen des programmes réalisé en 1994 et 1995. Suivant ce processus, le gouvernement fédéral a appliqué quatre critères dans l'évaluation des programmes existants, critères qui visaient clairement les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif : intérêt supérieur du public; possibilité d'accès à des sources de financement de rechange, prestation de services prioritaire par rapport à la défense d'intérêts et concordance des activités du groupe avec les priorités gouvernementales (Cardozo, 1996 : 317).

<sup>7</sup> En règle générale, les organismes bénévoles et communautaires et à but non lucratif fixent les frais administratifs à environ 15 % du budget d'un programme ou d'un projet. Il est important de souligner que ces frais administratifs sont peu élevés en comparaison de ceux qu'exigent les entreprises à but lucratif, frais qui incluent une marge de profit pouvant aller jusqu'à 20 % de la valeur de tout contrat.

<sup>8</sup> Il semble que bon nombre de bailleurs de fonds supposent que la plupart des groupes du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif disposent d'une réserve infinie de fonds qu'ils peuvent utiliser à leur guise pour assumer les frais généraux (Smillie, 1999: 12).

<sup>9</sup> Les dépassements de coûts sont considérés comme relevant de la responsabilité de l'organisme. Les bailleurs de fonds s'attendent des organismes qu'ils couvrent les manques à gagner au moyen d'une «contribution». Dans le cas des fournisseurs à but lucratif, les dépassements de coûts sont également considérés comme relevant de leur responsabilité, mais on leur accorde une latitude beaucoup plus grande dans la négociation de leurs contrats, lesquels prennent en compte des coûts non liés aux programmes, par exemple les frais administratifs et la marge de profit.

<sup>10</sup> On pourrait bien se demander pourquoi les donateurs institutionnels tels que les gouvernements et les organismes subventionnaires publics sont en mesure de couvrir leurs propres frais administratifs en s'adressant à leur source de financement d'origine, en l'occurrence le contribuable, puis refusent de couvrir les coûts légitimes des organismes qui assurent la mise en œuvre des programmes et services sur le terrain, bien souvent en leur nom.

<sup>11</sup> On a attribué à l'ouvrage de David Osborne et Teb Gaebler intitulé *Reinventing Government* (1993) le crédit d'avoir popularisé les nouvelles idées au sujet de la gouvernance et des formules de rechange pour la prestation des services.

<sup>12</sup> En se penchant sur les années 1980, Rekart constate le changement à grande échelle observé dans la formule de financement gouvernemental des services sociaux provinciaux. Si le niveau de financement est demeuré relativement stable au cours des années 1980, la nature du financement gouvernemental a changé. En effet, si l'on considère l'ensemble du financement des organismes, on découvre que la proportion provenant de contrats provinciaux s'établissait à 52,2 % en 1989, comparativement à seulement 39,4 % en 1982 (Rekart, 1993: 68).

<sup>13</sup> Reed et Howe ont découvert que les deux tiers des organismes de services sociaux de l'Ontario ayant participé à leur étude avaient subi des pertes de revenu entre 1992 et 1997, le revenu médian en subventions ayant chuté de 25 % (Howe et Reed, 1999a: 26).

<sup>14</sup> Steven Rathgeb Smith et Michael Lipsky ont utilisé cet argument dans leur important ouvrage intitulé *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting* (1993). Cet ouvrage analyse la tendance à grande échelle liée à l'impartition des services publics aux États-Unis. On y examine dans le détail les mécanismes contractuels auxquels on a recours pour exercer un contrôle plus étroit sur les parties contractantes, tout en maintenant une distance entre les bailleurs de fonds – à savoir le gouvernement dans ce cas – et les résultats des programmes et services.

<sup>15</sup> Les paragraphes qui suivent s'inspirent d'un document de travail préparé aux fins de cette étude concernant les organismes de développement international. Christie Gombay, «Canadian Civil Society and CIDA: Whither Canadian NGOs?», juillet 2002.

<sup>16</sup> L'organisme United States Agency for International Development (USAID) a été le premier organisme bilatéral à élaborer un nouveau cadre de gestion pour son aide publique au développement. La nouvelle approche qu'il a proposée n'a pas tardé à être reprise par d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux, y compris l'ACDI.

<sup>17</sup> ACDI. La gestion axée sur les résultats à l'ACDI, 1996 <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidapo-e.htm>.

<sup>18</sup> Dans leur étude sur le secteur bénévole au Manitoba, Laura Brown et Elizabeth Troutt ont constaté que les organismes avaient accueilli d'un œil favorable les nouvelles mesures de responsabilisation adoptées par le gouvernement. La responsabilisation accrue a été source de stress et de tension dans les situations où les exigences de comptes-rendus des divers bailleurs de fonds n'étaient pas coordonnées, lorsque ces exigences étaient excessives ou encore lorsqu'elles ne constituaient pas un instrument d'évaluation efficace. (Brown et Troutt, 2000: 25).

<sup>19</sup> CCCI. Renforcer les partenariats de l'ACDI avec les organisations canadiennes de la société civile, consultations CCCI/ACDI, les 17 et 18 avril 2002, un document de travail du CCCI, page 7, accessible à l'adresse <http://www.ccic.ca/francais/orienpol.htm>.

<sup>20</sup> OCDE, Comité d'aide au développement. *Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of the Experience – Executive Summary*, Paris, novembre 2001, p. 16.

<sup>21</sup> Le Projet de recherche sur l'évaluation du secteur bénévole (PRESB) vise à permettre d'évaluer et de combler les besoins en évaluation du secteur bénévole et communautaire et à but non lucratif au Canada. Il s'agit d'une initiative échelonnée sur trois ans, qui a pour but d'améliorer la capacité des organismes bénévoles d'évaluer leur travail et de faire connaître leur efficacité à leurs bailleurs de fonds, aux parties intéressées et au grand public. Le PRESB est une initiative conjointe du Centre canadien de philanthropie, de l'Université Carleton, de Centraide / United Way Canada, de YMCA Canada, de Bénévoles Canada, de la Fondation Max Bell et de CCAF Canada (ancienne Fondation canadienne pour la vérification intégrée). Les constatations faites à l'issue du projet devraient être rendues publiques en 2003. Voir le site [www.vserp.ca](http://www.vserp.ca).

<sup>22</sup> Ian Smillie soutient que la crainte de l'évaluation est endémique au sein des groupes de développement international. Il affirme qu'en «résistant aux appels pressants à l'évaluation qui leur ont été lancés dans les deux dernières décennies, en confondant à tort une simple procédure de surveillance et de production de rapports avec quelque chose de plus élaboré, en évitant les jugements et en éludant les questions sur les retombées, ainsi qu'en camouflant les évaluations derrière un écran de complexité et de jargon, les ONG ont en fait favorisé le déclenchement d'évaluations externes, ce qui correspond précisément à ce qu'ils craignent le plus». La critique concernant l'évaluation externe standard, assortie de délais déterminés, est certainement fondée en partie. Cependant, il voit un problème beaucoup plus grave dans la crainte des ONG à l'égard de l'évaluation, crainte qui met en péril ce que les ONG ont accompli et menace leur indépendance. Si les groupes négligent de se livrer à des évaluations et à répertorier en toute bonne foi leurs réussites et leurs échecs, ils s'exposent à des attaques de la part des médias et de politiciens comme John Bryden, qui sautent sur toutes les occasions pour remettre en question leur importance. Viennent compliquer le problème certaines contraintes externes, et plus particulièrement le fait que les bailleurs de fonds n'offrent aucune forme de soutien – financier ou autre - aux organismes pour qu'ils se livrent à des évaluations, ce qui leur permettrait de tirer des leçons de leurs succès et de leurs échecs.

<sup>23</sup> Dans l'ensemble, on a assisté à une diminution du nombre d'heures de travail bénévole entre 1997 et 2000. Parmi les organismes qui ont participé à l'enquête, nombreux sont ceux qui ont fait appel à des bénévoles (voir le Chapitre 5). Toutefois, les participants ont tenu à souligner qu'ils ont éprouvé d'importantes difficultés à trouver la main d'œuvre bénévole nécessaire et à réunir les ressources qui leur permettraient de faire appel à des bénévoles. De toute évidence, le recours aux bénévoles pour faire fonctionner les programmes et les services n'est pas toujours possible.

<sup>24</sup> Les résultats de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et des organismes bénévoles, qui devraient être publiés en 2004, comprendront des estimations des contributions en nature.

<sup>25</sup> Plus de la moitié des organismes de services sociaux, des organismes voués aux loisirs, aux sports, aux arts et à la culture et des groupes environnementaux considèrent que la «commercialisation» est une chose positive, contrairement aux organismes du secteur de la santé, aux groupes d'intérêt communautaire et aux organismes au service des communautés ethnoculturelles.