

Un jeu dangereux

Analyse des questions de risque et de responsabilité qui se posent aux programmes bénévoles du Nord de la vallée de l'Okanagan

Karen Six

Eric Kowalski

Social Planning Council for the North Okanagan

© Imagine Canada, 2006

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

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

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

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

No ISBN 1-55401-211-2

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

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

Table des matières

1. Introduction \ **1**
2. Méthodologie \ **4**
3. Résumé de l'analyse documentaire \ **9**
4. Constatations tirées de l'enquête auprès des organismes sans but lucratif \ **16**
5. Constatations tirées des entrevues avec les agents d'assurances \ **20**
6. Constatations tirées des entrevues avec les avocats \ **25**
7. Constatations tirées des entrevues avec les représentants du secteur public \ **30**
8. Constatations tirées du groupe de discussion \ **32**
9. Évaluation qualitative des divers volets d'une stratégie de gestion du risque \ **35**
10. Conclusion \ **35**
11. Recommandations \ **37**
12. Références \ **41**

Remerciements

Les membres de l'équipe de recherche, Eric Kowalski, Paul Cabaj et Marilyn Mardiros, Ph.D., sont redevables aux membres du comité de pilotage, dont les avis ont été précieux pour ce projet, pour leur travail et leur dévouement :

- Jane Lister, directrice générale de Community Futures of the North Okanagan;
- Ron Fairburn, gestionnaire, à Capri Insurance;
- Bill Davidson, pasteur à la retraite;
- Twylla Genest, coordonnatrice au Vernon and District Volunteer Bureau.

Nous remercions tout particulièrement Yania Carrillo de son aide dans l'administration des enquêtes et dans la conduite des entrevues et Michele Blais, de son travail de coordination des groupes de discussion de bénévoles.

Situation professionnelle des membres de l'équipe de recherche

- Eric Kowalski, directeur général du Social Planning Council for the North Okanagan
- Paul Cabaj, membre de C-4 Consulting Co-operative
- Marilyn Mardiros, Ph.D., professeure à l'Université de la Colombie-Britannique

Un jeu dangereux : analyse des questions de risque et de responsabilité qui se posent aux programmes bénévoles du Nord de la vallée de l'Okanagan

1. Introduction

Les questions de risque et de responsabilité sont peut-être un des défis les plus difficiles à relever parmi les nombreux défis auxquels les organismes sans but lucratif qui gèrent des programmes de bénévolat sont confrontés. La restructuration accomplie par le gouvernement de la Colombie-Britannique depuis deux ans s'est traduite par la réduction ou l'élimination du soutien du gouvernement dans de nombreux domaines, comme les subventions pour les services de garde à l'enfance et le soutien à domicile des aînés. Il a été demandé de plus en plus aux bénévoles de combler ces lacunes^{1, 2, 3}.

Le Social Planning Council for the North Okanagan (SPCNO) est l'organisme hôte du Vernon and District Volunteer Bureau (VDVB) en Colombie-Britannique. Les organismes sans but lucratif inscrits auprès du VDVB font état d'un nombre croissant de sujets de préoccupation auprès du SPCNO depuis trois ans. Ces inquiétudes ont trait à l'augmentation des responsabilités qu'on leur demande d'assumer –

explicitement ou par défaut – à la suite des coupures effectuées dans le financement public du soutien du revenu, de la santé et d'autres aides communautaires. L'augmentation du degré de risque – physique, affectif et légal – des organismes qui font appel à des bénévoles pour revoir à la hausse les services qu'ils assurent est également source d'inquiétude.

Le Social Planning Council for the North Okanagan a mené à bien, en 2004, un travail de recherche sur les questions de risque et de responsabilité des programmes de bénévolat du Nord de la vallée de l'Okanagan. Ce projet a permis de recueillir des informations auprès de ceux que ces sujets d'inquiétude touchent le plus, à savoir :

- des organismes sans but lucratif qui gèrent des programmes de bénévolat pour dispenser des services communautaires;
- des représentants de l'industrie de l'assurance;
- des représentants du milieu juridique;
- des représentants du secteur public;
- des bénévoles.

Ce travail de recherche a révélé une situation assez troublante. Les organismes sans but lucratif qui ont participé à ce travail de recherche exprimaient globalement peu ou pas d'inquiétude par rapport aux effets de la restructuration gouvernementale et

¹ Voir *Early childhood development in BC: First Call's framework for action*, First Call BC, mars 2003.

² Voir HOLLAND, W. *The impact of provincial government cuts on seniors*, BC Old Age Pensioners Organization. Téléchargé en mars 2003 à partir de <<http://www.vcn.bc.ca/srsnetbc/ben/cutbacksfeb1502.html>>.

³ *Information for Change: Youth Services, United Community Services Co-op of BC*. Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, <www.infoforchange.bc.ca/uploads/400/121/YOUTH_SERVICES.pdf>.

n'ont pas non plus exprimé d'inquiétude par rapport à leur capacité d'évaluer et de gérer les risques dans le cadre de leurs programmes de bénévolat. Les représentants de l'industrie de l'assurance et du secteur juridique étaient, en revanche, beaucoup moins optimistes sur la maîtrise des questions de risque et de responsabilité par les organismes sans but lucratif, ainsi que sur l'efficacité de leurs éventuelles mesures d'évaluation et de gestion du risque. Les réponses des bénévoles eux-mêmes étaient peut-être les plus préoccupantes. En effet, ces derniers trouvaient importante l'incidence de la restructuration du gouvernement sur les programmes de bénévolat et s'inquiétaient de la qualité de la gestion du risque et de la responsabilité par les organismes pour lesquels ils faisaient du bénévolat.

Les conclusions de notre travail de recherche ont servi à formuler des recommandations destinées au secteur bénévole, à l'industrie de l'assurance, au secteur juridique, au secteur public et aux bénévoles eux-mêmes.

Des informations anecdotiques nous permettent de mesurer la gravité des effets de précédentes fluctuations dans les politiques de financement du gouvernement sur les organismes sans but lucratif. Il y a deux ans, par exemple, le gouvernement provincial a imposé de nouvelles restrictions sur le type de clients pouvant être desservi par un de ses contractants, un important organisme de services aux jeunes de la ville de Vernon. La demande en services a, par conséquent, augmenté en flèche dans un autre organisme de la ville assurant bénévolement du counselling (et soumis à moins de restrictions), ce qui s'est traduit par des listes d'attente interminables pour ses programmes. La fermeture du Community Law Office de Vernon, il y a deux ans, à cause de

l'annulation du financement de la province, en est un autre exemple : elle s'est traduite par la hausse du nombre de clients demandant l'aide d'autres organismes sans but lucratif pour se repérer dans le système juridique.

Les membres du North Okanagan Non-profit Administrators' Network (un groupe de personnes présidé par le SPCNO qui se rencontre chaque mois pour échanger des informations et débattre de sujets de préoccupation communs) ont exprimé, depuis 2003-2004, leur inquiétude par rapport à l'augmentation croissante du nombre de personnes en situation de pauvreté absolue qu'ils constataient. Moins de personnes sont, en effet, admissibles à l'*assurance-emploi* ou *AE*, à cause de la réduction de l'aide au revenu, des avantages sociaux et de la suppression d'autres mesures d'aide gouvernementales. Les personnes qui ne sont pas admissibles à l'*AE* sont nombreuses à se présenter aux abois et en mourant d'envie de bénéficier de counselling, d'aide à la recherche d'emploi, de programmes alimentaires et d'autres services. La nature et l'ampleur des difficultés de ces clients rendent souvent les programmes de bénévolat inefficaces et dépassent souvent leur capacité d'intervention et les ressources prévues pour dispenser ou contribuer à dispenser ces services.

Les organismes sans but lucratif font également face à des inquiétudes croissantes par rapport à la mise en cause éventuelle de leur responsabilité, en plus des problèmes de plus en plus graves de leurs clients. En effet, c'est un organisme desservant les jeunes à Vernon, la plus grande ville du Nord de la vallée de l'Okanagan, qui est à l'origine d'une des deux causes très médiatisées, portées devant la Cour suprême du Canada et ayant trait à la responsabilité du fait

d'autrui des organismes sans but lucratif⁴. Compte tenu de cette situation, il faut s'attendre à ce que les organismes de la région soient particulièrement sensibles à la question de la responsabilité des bénévoles. Les organismes sans but lucratif sont tenus de protéger leurs clients et de se protéger eux-mêmes contre les conséquences des comportements contraires à l'éthique ou illégaux de leurs bénévoles, p. ex., vol d'argent ou d'autres biens au détriment d'aînés vulnérables ou abus sexuels d'enfants. De nombreux organismes doivent également faire face aux effets des coupures budgétaires sur leurs programmes et leurs dépenses d'exploitation de base. La question de la responsabilité est manifestement présente à l'esprit de nombreux organismes sans but lucratif de la région, dans cette situation de réduction du financement. En février 2003, par exemple, le SPCNO a été l'hôte de deux débats dirigés par un animateur sur la gestion des bénévoles, grâce à un financement accordé dans le cadre de l'Initiative canadienne sur le bénévolat (ICB). Bien que ces débats aient principalement porté sur le recrutement et la fidélisation des bénévoles, les vingt-deux participants étaient également invités à proposer des thèmes à traiter ultérieurement. Les inquiétudes croissantes en matière de responsabilité et la hausse vertigineuse des primes d'assurance ont été les domaines à étudier en priorité, cités dans chacune de ces séances de travail.

Le projet de recherche

La restructuration du gouvernement a placé les organismes devant un inquiétant dilemme : comment accroître la capacité de leurs programmes de

bénévolat pour répondre aux besoins communautaires, tout en faisant face à la complexité, à l'ambiguïté et au coût de la gestion du risque inséparable de l'élargissement du rôle des bénévoles?

Nous avons mené à bien notre travail de recherche pour analyser les effets possibles de ce dilemme dans la région du Nord de la vallée de l'Okanagan en Colombie-Britannique.

Notre équipe est partie des principes suivants, dans la conception de notre projet, conformément aux avis recueillis auprès des organismes sans but lucratif au cours des deux années précédentes.

1. La restructuration du gouvernement a alourdi depuis deux ans la tâche des programmes de bénévolat, en réduisant les services aux résidents financés par les fonds publics;
2. Cet alourdissement s'est traduit par une plus grande préoccupation des organismes du secteur bénévole par rapport aux questions de responsabilité;
3. L'augmentation des responsabilités des bénévoles a soulevé des questions sur les limites déontologiques à ne pas dépasser par le risque, inséparable de certaines activités, auquel les organismes peuvent ou doivent exposer leurs bénévoles.

Ces positions de principe sont le fruit d'un éventail de sources mentionnées précédemment, à savoir le Non-Profit Administrators' Network, les membres du VDVB et les débats dirigés, financés dans le cadre de l'ICB. Des informations ont également été glanées à partir de discussions formelles et informelles avec les organismes sans but lucratif et les organismes bénévoles de la région. Ces positions de principe ont

⁴ Voir *La responsabilité civile dans le secteur bénévole et communautaire*, Forum du secteur bénévole et communautaire. Consulté pour la dernière fois le 15 juin 2005 <<http://www.voluntary-sector.ca/fr/liability/bkgd.cfm>>.

été étayées, par la suite, par le matériel mis à jour par l'analyse documentaire menée à terme dans le cadre du projet et qui fait apparaître que l'ensemble du secteur bénévole et communautaire canadien subit d'importantes contraintes, à la suite des modifications apportées aux modalités de financement gouvernementales et non gouvernementales.

Nous avons formulé quatre questions fondamentales à partir des éléments mentionnés ci-dessus :

1. Dans quelle mesure la restructuration du gouvernement depuis le mois de mai 2001 a-t-elle alourdi, le cas échéant, les tâches à accomplir par les programmes de bénévolat?
2. Quels sont les problèmes de responsabilité créés par l'alourdissement des tâches à accomplir par les organismes sans but lucratif faisant appel à des bénévoles pour assurer, en totalité ou en partie, la prestation de leurs programmes?
3. Quelles sont les limites déontologiques à ne pas dépasser par le risque assumé par les bénévoles ou qui leur est imposé?
4. Par quelles méthodes les organismes sans but lucratif peuvent-ils alléger le risque et la responsabilité liés à leurs programmes de bénévolat?

De nombreux intervenants sont associés aux programmes de bénévolat. Ce travail de recherche a donc été axé sur cinq groupes d'intérêt distincts, mais liés entre eux : les organismes sans but lucratif, les cabinets d'assurances, les organismes gouvernementaux qui sous-traitent des services avec le secteur sans but lucratif, les avocats et les bénévoles.

2. Méthodologie

L'équipe du projet a appliqué l'approche de la recherche-action pour clarifier la question de l'augmentation du risque et de la responsabilité des organismes sans but lucratif, à la suite des coupures budgétaires du gouvernement provincial. La recherche-action est une méthode d'analyse collective par tous les groupes s'intéressant particulièrement à un sujet donné. Dans le cadre de cette étude, ce travail de collaboration a associé les chercheurs, des membres d'organisme sans but lucratif, des bénévoles, des agents d'assurances, des avocats et des représentants du gouvernement provincial et fédéral⁵. Cette approche a été employée pour inciter les participants à partager des informations, leur expérience et leurs points de vue sur le risque et la responsabilité pour les organismes sans but lucratif. Ce rapport et un manuel, intitulé *Manuel d'initiation à la gestion du risque pour les organismes sans but lucratif et les organismes de bienfaisance*, ont été les fruits de ce travail de recherche.

Ce travail de recherche a suivi les étapes suivantes :

1. Mise en place d'un comité de pilotage du projet

Le comité de pilotage du projet a été au cœur de sa mise en œuvre. Ce comité a communiqué sa rétroaction sur la méthodologie du projet, l'analyse documentaire et les protocoles de recueil des données. Il a également formulé des conseils sur l'interprétation des résultats et a apporté son aide en mettant en relation l'équipe de recherche et ses

⁵ Ce travail de recherche a respecté l'*Énoncé de politiques des trois Conseils : éthique de la recherche avec des êtres humains*. Consulté la dernière fois le 27 juin 2005, à partir du site Web du gouvernement du Canada <<http://www.pre.ethics.gc.ca/francais/>>.

réseaux de personnes-ressources, composés de collègues et de relations disposant d'expertise dans le thème traité. Ce comité a été constitué en ciblant le recrutement de personnes connaissant parfaitement le secteur sans but lucratif et les questions de responsabilité. Il s'est réuni constamment au cours de ce travail de recherche et son rôle a été double : proposer les directions à suivre par les chercheurs et évaluer les instruments et les documents de recherche, ainsi que d'autres outils, au fur et à mesure de leur mise au point.

2. Analyse documentaire

Une analyse documentaire a été menée à bien sur les questions de risque et de responsabilité auxquelles les organismes sans but lucratif sont confrontés, sur la base des quatre questions de recherche fondamentales. Nous avons diffusé cette analyse documentaire au comité de pilotage, pour qu'il l'analyse et fasse connaître ses commentaires. Les conclusions de l'analyse documentaire ont servi à mettre au point les protocoles à suivre pour élaborer les futurs outils de recherche. Elles ont, en effet, permis de dresser une première liste de questions préoccupantes en matière de responsabilité et de déontologie et de faire ressortir les principales difficultés de gestion du risque auxquelles les organismes sans but lucratif sont confrontés.

Une analyse documentaire à partir d'un centre urbain relativement petit comme Vernon a posé un certain nombre de difficultés. La distance physique a empêché la consultation intensive de ressources non accessibles par Internet, bien que des mesures aient été prises pour accéder à ce type de matériel dans la mesure du possible (p. ex., grâce aux ressources du Vernon and District Volunteer Bureau et en sollicitant

des relations dans toute la province). Compte tenu de l'éventail de matériel consultable par Internet, nous sommes convaincus que les ouvrages cités dans ce rapport suffisent pour brosser un portrait fidèle de la situation actuelle par rapport au thème de ce travail de recherche.

3. Enquête auprès des organismes sans but lucratif

Le secteur bénévole et communautaire englobe un éventail d'organismes spécialisés notamment dans les arts, les loisirs, les sports et la santé⁶. Pendant les premiers stades du projet, le comité de pilotage a limité le domaine d'étude du projet à, selon ses termes, le secteur des services sociaux communautaires. Ce secteur englobe les organismes qui dispensent un éventail d'aides et de services aux personnes désavantagées du point de vue socio-économique. Le comité de pilotage a, de plus, limité la recherche aux organismes qui font appel à des bénévoles pour assurer directement la prestation de leurs programmes aux clients.

Le comité de pilotage a également décidé d'inclure les églises dans l'étude pour les raisons suivantes : (a) le bénévolat a tendance à être un volet important de nombreuses activités des églises; (b) les églises constituent un pan important et actif de la vie de la région; (c) les travaux de recherche antérieurs n'avaient pas étudié la gestion des activités gérées par des bénévoles travaillant pour des églises et susceptibles de présenter des risques élevés.

⁶ Le terme « secteur bénévole et communautaire » fait référence au modèle de gouvernance commun à tous les organismes sans but lucratif, à partir d'un conseil d'administration bénévole. Notre projet a porté sur un sous-ensemble du secteur bénévole et communautaire : celui des organismes qui font appel à des bénévoles pour assurer la prestation de programmes et de services.

C'est une enquête, diffusée en avril et mai 2004, qui a principalement servi à recueillir des informations auprès des organismes sans but lucratif. Les questions de recherche ont été conçues de façon à recueillir des informations dans quatre domaines principaux :

1. les types de programmes de bénévolat proposés;
2. les pratiques de gestion du risque employées dans le cadre de ces programmes;
3. la couverture de l'assurance de ces programmes;
4. des informations sur les organismes eux-mêmes.

L'enquête a été ébauchée, soumise à des essais préliminaires auprès de trois organismes, révisée et finalement diffusée à 104 organismes sans but lucratif et églises de la région. Les organismes qui ont participé aux essais de l'enquête ont trouvé qu'elle était très précieuse, en mettant en évidence des domaines à surveiller de plus près. La liste de diffusion de l'enquête principale a été élaborée à partir de la base de données du VODVB et a été axée sur les organismes connus pour gérer des programmes de bénévolat, comportant un volet de service social. Vingt-sept formulaires d'enquête ont été complétés sur les cent quatre enquêtes distribuées (soit un taux de réponse de 22 %). Cette enquête présentait brièvement le contexte du projet de recherche et contenait une série de questions sur les activités bénévoles, les outils de gestion du risque et les sujets de préoccupation liés à la responsabilité.

Limites de l'enquête

Bien que l'enquête ait été soumise à des essais préliminaires auprès de trois organismes, dont la rétroaction a été systématiquement positive, elle a donné lieu à un taux de réponse bas (22 %). Notre analyse doit donc être examinée avec prudence,

puisque ses résultats sont peut-être faussés par une représentation déséquilibrée des organismes sans but lucratif de cette région. Il semble, par exemple, comme le rapport le fait remarquer, que les réponses présentent un certain biais au profit des organismes importants et aux ressources importantes. Cet état de fait peut s'expliquer par le manque de temps, de moyens ou de connaissances des petits organismes pour compléter cette enquête. Certains des petits organismes qui n'ont pas donné suite à l'enquête sont également des succursales locales d'organismes nationaux. Si les bureaux de ces succursales étaient entièrement gérés par des bénévoles, ceux-ci ont peut-être pensé ne pas avoir l'autorité voulue pour compléter ce type de questionnaire.

4. Entrevues avec des personnes-ressources

Nous avons organisé des entrevues avec des personnes-ressources représentant les trois secteurs pertinents : l'industrie de l'assurance, les avocats et le secteur public (gouvernement).

Industrie de l'assurance

Les cinq représentants de l'industrie qui ont participé aux entrevues étaient volontaires : l'équipe de recherche est entrée en relation avec des cabinets d'assurances de la région, sur la recommandation des membres du comité de pilotage et d'autres organismes sans but lucratif, et leur a demandé de participer à ce travail de recherche. Cinq des onze représentants de l'industrie de l'assurance avec lesquels nous sommes entrés en relation dans un premier temps ont accepté. L'évolution récente de l'industrie de l'assurance peut expliquer ce faible taux de réponse. Chaque demande d'assurance exige beaucoup plus de travail qu'il y a trois ans et les

agents d'assurances ne peuvent peut-être pas justifier le temps consacré à une enquête sur les besoins du secteur sans but lucratif.

Les entrevues avec les représentants de l'industrie de l'assurance ont porté sur les questions suivantes :

- protocoles en vigueur et principaux facteurs entrant en jeu dans l'examen des demandes d'assurance des organismes du secteur bénévole et communautaire;
- tendances actuelles et futures de l'industrie de l'assurance en matière d'assurance de la responsabilité civile pour le secteur bénévole et communautaire;
- rétroaction sur les méthodes de gestion du risque ressortant du projet de recherche au moment des entrevues.

Avocats

Nous sommes entrés en relation avec neuf avocats conseillés par des organismes sans but lucratif et d'autres avocats. Ils ont été cinq sur neuf à accepter les entrevues.

Les entrevues avec les avocats ont porté sur les questions suivantes :

- leur expérience de bénévole et d'avocat;
- le cadre juridique actuel pour le secteur bénévole et communautaire et l'emploi de bénévoles;
- l'évaluation de l'efficacité des principales méthodes de gestion du risque employées par les organismes sans but lucratif dans le cadre de leurs programmes de bénévolat.

Secteur public (gouvernement)

Nous avons organisé des entrevues téléphoniques avec cinq représentants de quatre ministères provinciaux et fédéraux pour savoir dans quelle mesure la responsabilité des bénévoles fait l'objet de discussions au niveau gouvernemental : le Ministry of Children and Family Development, le Ministry of Finance, l'Interior Health Authority de la Colombie-Britannique et Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Ces quatre ministères ont été choisis à partir de leur degré de participation au financement des activités du secteur bénévole et communautaire du Nord de la vallée de l'Okanagan. Les quatre questions ci-dessous ont été posées aux personnes interviewées.

- La question des bénévoles et de la responsabilité a-t-elle fait l'objet de discussions liées aux organismes sans but lucratif auprès desquels vous sous-traitez des services?
- Quelles sont les aides apportées par votre ministère aux sous-traitants sans but lucratif pour la gestion des questions de responsabilité?
- Exigez-vous des sous-traitants sans but lucratif des plans de gestion du risque pour les services dispensés en totalité ou en partie par des bénévoles?
- Quels types de services peuvent être dispensés par des bénévoles, selon votre ministère?

Limites des entrevues avec les personnes-ressources

Il est important de garder présent à l'esprit, au moment de tirer des conclusions des entrevues avec les personnes-ressources, que ces informations ont été communiquées par un très petit nombre de représentants des assurances, d'avocats et de fonctionnaires, disposés à prendre le temps

de participer à ces entrevues. Le recrutement de personnes-ressources pour les entrevues a été difficile et l'équipe de recherche n'a pas pu poursuivre le processus de sélection pour ceux qui ont décidé de ne pas y participer. Toutefois, comme les personnes-ressources des entrevues ont été conseillées à l'équipe de recherche par des organismes sans but lucratif, des membres du comité de pilotage, entre autres, à partir de leur expérience et connaissance manifestes du thème de l'étude, nous sommes convaincus de la validité de leurs informations.

5. Groupe de discussion avec des bénévoles

Ce travail de recherche s'est terminé par un groupe de discussion composé de dix bénévoles. Les participants ont été sollicités par des organismes sans but lucratif de premier plan de la région, à qui nous avons écrit d'envoyer au moins un de leurs bénévoles à cette séance de travail. Ce groupe de discussion a été animé par Paul Cabaj, chercheur principal pour ce projet et Michele Blais, directrice générale du North Okanagan Family Resource Centre, qui anime l'un des programmes de counselling par les pairs les plus importants de la province. Les animateurs ont guidé les participants dans l'analyse de leur expérience et de leurs préoccupations en matière de risque et de gestion du risque dans le cadre de leurs activités bénévoles. Les participants ont également été priés de communiquer leur rétroaction sur les constatations de l'enquête auprès des organismes et des entrevues avec les personnes-ressources.

Limites des groupes de discussion

L'équipe de recherche a décidé de recruter les participants au groupe de discussion à partir d'organismes sélectionnés pour que ces personnes

soient en mesure de faire état d'une grande expérience. Bien que les participants aient reçu l'assurance que leurs réponses demeureront confidentielles, il est toujours possible qu'un sentiment de loyauté à l'égard de leur organisme ou de peur à l'idée que leurs propos soient rapportés aux organismes les aient rendus moins communicatifs que des bénévoles sélectionnés de manière aléatoire. De plus, comme les participants venaient tous de la même petite communauté (et du même cercle de bénévoles encore plus petit), ils ont peut-être hésité à s'ouvrir complètement dans leurs commentaires.

Résumé de la méthodologie de recherche

Un certain nombre d'outils ont été employés pour ce projet – une analyse documentaire, une enquête écrite, des entrevues avec des personnes-ressources et un groupe de discussion – pour broser un portrait complet de la situation du risque et de la gestion du risque dans les programmes de bénévolat, à une ère de mesures d'austérité gouvernementales. Malgré les limites mentionnées ci-dessus, l'équipe de recherche et le comité de pilotage du projet sont convaincus que cette étude présente une analyse valide des risques auxquels les programmes du Nord de la vallée de l'Okanagan sont confrontés. Bien qu'il soit toujours risqué d'extrapoler des conclusions d'envergure nationale à partir de situations locales, les constatations de cette étude sont pertinentes pour les programmes de bénévolat de l'ensemble du Canada.

3. Résumé de l'analyse documentaire

Nous avons mené à bien une analyse documentaire pour recenser les travaux de recherche existants et les autres documents susceptibles de nous apporter des éclaircissements sur les quatre questions de recherche qui ont orienté ce projet. Les conclusions de cette analyse documentaire sont résumées dans cette section du rapport.

Question 1 : dans quelle mesure la restructuration du gouvernement depuis mai 2001 a-t-elle alourdi, le cas échéant, les tâches à accomplir par les programmes de bénévolat?

Les publications disponibles témoignent de l'expérience des secteurs sans but lucratif canadiens et américains, dans leur ensemble, à la suite de la réduction du financement public ou de la restructuration des modalités de financement au cours de cette dernière décennie.

Le Conseil canadien de développement social (2003) a réalisé un rapport détaillé sur les contraintes subies par les organismes sans but lucratif à la suite des nouvelles modalités de financement de cette dernière décennie⁷. Parmi les nombreux effets de cette restructuration recensés dans le rapport, les deux effets dont l'incidence est la plus forte sur les contraintes subies par les programmes de bénévolat sont les suivants :

- *le financement davantage ciblé ou affecté et axé sur la gestion traditionnelle, et non sur les programmes ou l'administration, et favorisant les organismes ayant pignon sur rue.*

Le passage du financement non affecté à un financement plus ciblé fait subir des contraintes extrêmement fortes à de nombreux organismes sans but lucratif. Un grand nombre d'entre eux se sont peut-être éloignés de leur mission en cherchant désespérément à modifier leurs programmes pour les sauvegarder en dépit des compressions de personnel ou en mettant en place de nouveaux programmes remplissant les nouvelles conditions de financement. Ce phénomène se répercute, par ricochet, sur la nature et le niveau des responsabilités qui peuvent être confiées aux bénévoles (p. ex., demande-t-on aux bénévoles de s'impliquer résolument dans la défense des intérêts ou leur confie-t-on désormais des activités autrefois exercées par du personnel rémunéré?).

- *la conviction couramment répandue – chez le public et de nombreux bailleurs de fonds – selon laquelle les organismes sans but lucratif sont, pour l'essentiel, des entreprises bénévoles, par conséquent en mesure de poursuivre leur activité malgré un sous-financement chronique.*

L'impression qu'il existe une réserve abondante de bénévoles prêts à travailler sans rétribution est liée à cette conviction et donne par conséquent à penser qu'il n'est pas indispensable de financer suffisamment les services ou les programmes. Certains pensent peut-être, de plus, que les organismes sans but lucratif peuvent compenser la diminution de leur financement par l'augmentation du soutien financier et des dons en nature (y compris du nombre de bénévoles) de la communauté : « C'est l'idée selon laquelle les organismes sans but lucratif peuvent faire plus

⁷ Rapport intitulé *Le financement, ça compte*

avec moins, en recrutant plus de bénévoles pour faire le travail laissé de côté ... » (Roberts, 1998)

Certains des effets de la restructuration du gouvernement ont été peut-être masqués par la volonté du secteur bénévole et communautaire de rassembler ses forces et de se surpasser pour relever de nouveaux défis. C'est le cas de l'Ontario, où des coupes sombres ont été effectuées dans le financement des services bénévoles et communautaires, ainsi que des services sociaux, dans les années quatre-vingt-dix et où, selon Statistique Canada (2000), environ six organismes sur dix faisaient travailler des bénévoles en contact direct avec leurs clients. Il semble que les organismes sans but lucratif, leur personnel et leurs bénévoles exploitent leurs ressources à l'extrême limite pour accomplir leur mission et répondre aux besoins communautaires.

Ce phénomène conduit à se demander s'il est possible de savoir si les organismes sont allés trop loin en repoussant leurs limites.

Question 2 : quels sont les problèmes de responsabilité créés par l'alourdissement des tâches à accomplir par les organismes sans but lucratif faisant appel à des bénévoles pour assurer, en totalité ou en partie, la prestation de leurs programmes?

Bien que les travaux soient rares sur cette question en Colombie-Britannique, un nombre raisonnable de publications traitent de la responsabilité des organismes qui font appel à des bénévoles pour la prestation de leurs programmes en dehors de la province. Cette question est compliquée par le droit sur les bénévoles et la responsabilité en général, et

sur les bénévoles et la responsabilité du fait d'autrui en particulier, qui évolue en fonction de chaque cas⁸. Il est clair que les organismes sans but lucratif ne peuvent pas compter sur un traitement juridique de faveur pour les actes de leurs bénévoles⁹. Les tribunaux appliquent des décisions sur les normes à appliquer dans la gestion du risque pour les employés et les bénévoles.

Deux jugements rendus en 1999 par la Cour suprême du Canada et ayant trait aux organismes de bienfaisance et à la responsabilité du fait d'autrui ont donné une dimension nationale à cet enjeu. Pour la première fois, les tribunaux ont engagé la responsabilité du fait d'autrui d'un organisme sans but lucratif à cause des actes de ses employés :

« La Fondation [un des organismes poursuivis] a fait valoir qu'il serait injuste d'engager la responsabilité du fait d'autrui des organismes de bienfaisance qui travaillent avec des bénévoles, à cause des actes de ces derniers. La Cour a rejeté cet argument... il ne s'agit pas de donner l'impression que les organismes sans but lucratif sont dispensés de filtrer ou de superviser ceux à qui ils accordent leur confiance pour ce travail important. Les mêmes principes d'équité et de dissuasion s'appliquent, par conséquent, que les organismes soient sans but lucratif

⁸ La responsabilité du fait d'autrui est la responsabilité de l'employeur par rapport au comportement d'un employé entraînant un préjudice pour une autre personne dans des circonstances jugées de nature à mettre en cause la responsabilité de l'employeur (Cassels Brock & Blackwell s.r.l.) (date inconnue)

⁹ La responsabilité du fait d'autrui du secteur sans but lucratif, <[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incilp-pdci.nsf/vwapj/vicarious_fr.pdf/\\$FILE/vicarious_fr.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incilp-pdci.nsf/vwapj/vicarious_fr.pdf/$FILE/vicarious_fr.pdf)> (Cassels Brock & Blackwell s.r.l.) (date inconnue)

ou commerciaux. » (communication personnelle avec l'Edmonton Federation of Community Leagues).

Les difficultés pour obtenir une assurance de la responsabilité civile satisfaisante, à cause de leur coût élevé et de la réticence des compagnies d'assurances à garantir les risques de ce qu'elles considèrent comme un secteur à risque élevé sont fréquemment citées dans les publications (p. ex., Bénévoles Canada, 2003; Bénévoles Canada, 2004; People's Law School, 2000). La complexité de l'assurance de la responsabilité civile est également source de difficultés et certains travaux laissent entendre que de nombreux organismes ne savent pas clairement quels types d'activités et de situations sont couverts par leur police d'assurance (Goldberg, 2002).

Le point suivant est peut-être le plus pertinent pour ce travail de recherche : le degré d'incidence des coupures budgétaires sur la diminution des effectifs des employés des organismes sans but lucratif et augmenté la dépendance à l'égard des bénévoles, limitant ainsi gravement la capacité des organismes à gérer des situations susceptibles de poser des risques. Les organismes sans but lucratif – aux prises avec le tarissement de leurs ressources – sont prisonniers d'un cercle vicieux, en demandant aux bénévoles de gérer leurs programmes (Hall, 1998), puisque la saine gestion des bénévoles exige parallèlement des moyens supplémentaires.

Question 3 : quelles sont les limites déontologiques à ne pas dépasser par le risque assumé par les bénévoles ou qui leur est imposé?

La question des limites déontologiques à ne pas dépasser par le risque auquel les bénévoles peuvent être soumis n'est pas traitée de manière satisfaisante dans les publications. Cette question était sous-entendue dans des discussions sur le bénévolat, qui avaient tendance à être axées sur les travailleurs, les organismes et la société civile en général, plutôt que sur les bénévoles. Or, comme la citation ci-dessous permet de le conclure, les limites déontologiques du risque à respecter deviennent un enjeu essentiel pour les politiques publiques et exigent un examen approfondi et un débat public ouvert :

« La question qui se pose pour moi quand je compare les évolutions du bénévolat au cours du siècle dernier à celles qui se déroulent en ce moment est la suivante : dans l'intérêt de qui ont-elles lieu? ... Nous nous efforçons de promouvoir le bénévolat sans en avoir les moyens. Les hommes politiques et les autres bailleurs de fonds réduisent les budgets année après année. Ils contraignent les organismes à dépendre des bénévoles plus que jamais... » (Graff, 2003, p. 3)

La tendance à s'appuyer sur les bénévoles pour combler les lacunes consécutives à la diminution des financements a été peu analysée et nous n'avons pu trouver aucun travail traitant de la plus grande responsabilité des bénévoles qui exercent des

responsabilités plus vastes. Comme une étude le fait remarquer :

« On part du principe que les organismes sans but lucratif peuvent faire plus avec moins, en recrutant des bénévoles pour effectuer le travail laissé de côté... Les attentes par rapport au secteur bénévole et communautaire, ainsi que son rôle de pourvoyeur de services dans la société civile doivent être étudiés plus attentivement... les débats sur la nature et les limites des activités bénévoles ont été très rares. » (Roberts 1998, p. 2)

Bien qu'il existe un nombre raisonnable de publications sur les modifications des modalités du financement versé par les gouvernements et de leurs conceptions à l'égard du secteur bénévole et communautaire, les effets de leur restructuration sur la conception du bénévolat lui-même ou du rôle des bénévoles donnent lieu à peu de commentaires. Arai (1999) souligne qu'au lieu de valoriser le bénévolat en tant que composante dynamique et vitale d'une société démocratique, il est de plus en plus valorisé pour les économies que les gouvernements peuvent réaliser en remplaçant les employés rémunérés par des bénévoles pour assurer la prestation de programmes et services. Cette analyse correspond bien au programme de réformes fiscales adopté par de nombreux gouvernements canadiens depuis les années quatre-vingt-dix. Ceux-ci sont, en effet, souvent séduits par la sous-traitance des services publics aux organismes sans but lucratif pour plusieurs raisons, dont les bas salaires des

organismes sans but lucratif, le recours au travail bénévole et la capacité des organismes sans but lucratif à collecter des fonds par leurs propres moyens pour compenser les subventions gouvernementales. Cette approche est dangereuse parce que la *priorité accordée aux économies d'argent* rejette au second plan le débat sur le bien-fondé ou l'absence de bien-fondé de l'utilisation des bénévoles pour la prestation de certains types de services.

Roberts (1998) a réclamé plus de recherche sur « le rôle que les organismes sans but lucratif ont joué pour atténuer certains des effets des coupures budgétaires des gouvernements dans le financement des services sociaux et comment cette attitude a caché la véritable incidence de ces coupures aux yeux du grand public » (p. 9). La tendance de plus en plus importante au recours à des bénévoles pour assurer des services à domicile (p. ex., livraison de repas, repas et transport aux rendez-vous) peut bloquer involontairement le transfert du financement de la santé publique des soins en établissement au profit de celui des soins dispensés dans la communauté. En effet, tant que les organismes sans but lucratif seront disposés à mobiliser des bénévoles pour assurer la prestation de services à domicile, les autorités sanitaires pourront continuer à financer en priorité les soins en établissement (Bénévoles Canada, 2003). Comme nous le verrons dans les conclusions de notre étude, il existe des raisons de douter que les organismes et les bénévoles eux-mêmes soient parfaitement conscients des risques qu'ils peuvent assumer dans le cadre de ces fonctions, entre autres, ce qui aggrave encore cette situation.

Comme Roberts (1998) le souligne, le bien-fondé, la capacité, la disponibilité, la fiabilité et les coûts de la prestation de services sociaux par des bénévoles doivent faire l'objet d'un examen public. Les bénévoles ne constituent pas une main-d'œuvre gratuite et ils ne disposent peut-être pas des capacités, du temps et de la formation requis pour assurer avec constance des services sociaux de niveau professionnel. Ils ne sont peut-être pas non plus disposés à le faire, selon Roberts. À vrai dire, il convient de se demander si certains domaines professionnels conviennent aux bénévoles.

C'est, au bout du compte, le secteur bénévole et communautaire dans son ensemble qui doit débattre davantage des limites déontologiques à respecter dans l'utilisation des bénévoles pour des fonctions qui comportent un degré de risque supérieur et qui peuvent également fausser la définition/redéfinition des services à financement public.

Question 4 : par quelle méthode les organismes sans but lucratif peuvent-ils alléger le risque et la responsabilité liés à leurs programmes de bénévolat?

« La gestion du risque s'est souvent résumée purement et simplement à l'achat d'une police d'assurance pour de nombreux organismes sans but lucratif, mais cette approche est trop limitée. Considérez la gestion du risque comme un ensemble complet de méthodes de gestion du risque, dont l'assurance n'est qu'une composante. »
(Denton et Lally, 1998, deuxième partie)

La connaissance des méthodes de gestion du risque et leur aptitude à les mettre en œuvre sont, pour le moins, inégales d'un organisme sans but lucratif à l'autre. Selon une enquête approfondie sur la gestion du risque des organismes sans but lucratif de la Colombie-Britannique, les exemples de politiques, pratiques et mécanismes de gestion du risque et d'assurances sur la responsabilité civile abondent en Colombie-Britannique, mais de nombreux organismes ne connaissent pas l'existence de ces politiques ou pratiques ou ne les ont pas mises en place (Goldberg, 2002). Il semble que la qualité du traitement des questions de risque et de responsabilité par les organismes sans but lucratif varie en fonction de leur importance et de leurs moyens financiers. Ce n'est pas étonnant si on songe à la complexité de la gestion du risque, à son caractère permanent et à la grande quantité de travail qu'elle exige. Les petits organismes, dont ceux qui sont exclusivement gérés par des bénévoles, se préoccupent souvent, avant tout, du travail à accomplir. Ils ne disposent peut-être pas de la capacité interne, ou dans le cas d'absence d'un organisme de tutelle provincial ou national, du cadre de référence nécessaire à la gestion du risque. Bien qu'il existe des manuels et des formations en ligne, il manque peut-être à ces organismes le temps, l'énergie, la capacité technique ou l'infrastructure administrative pour prendre connaissance de ce matériel. Le passage du financement des programmes ou des services de base au financement de projets (présenté plus haut) a tendance à réduire l'accès des organismes aux fonds discrétionnaires qui leur permettraient de résoudre ces problèmes d'organisation, entre autres.

Si on laisse de côté, pendant un instant, la question du temps et des ressources, il existe un ensemble de publications important sur la gestion du risque

(Carter et Connor, 2003; Denton et Lally, 1998; Graff, 2003; Jackson, 2003; Nonprofit Risk Management Center, date inconnue) qui exposent des principes directeurs clairs à appliquer pour mettre en place une stratégie de gestion du risque efficace¹⁰. L'approche recommandée peut se résumer comme suit dans les grandes lignes :

1. Le meilleur de tous les moyens à employer à pour protéger un organisme contre la mise en cause de sa responsabilité consiste à disposer d'une stratégie de gestion du risque proactive et préventive.

Une bonne méthode de création du cadre de référence de la gestion du risque consiste à définir le contexte (p. ex., quels sont les obstacles à la mise en œuvre d'une stratégie, qui la gèrera et quels membres du personnel y seront affectés?), recenser les risques, les évaluer, les classer par ordre de priorité et mettre en place la stratégie de gestion du risque qui convient. La mise en place d'un ensemble de méthodes de gestion du risque s'opère à partir d'une suite d'étapes :

- définir les buts, les objectifs, etc. d'un programme de bénévolat;
- choisir les activités indispensables pour atteindre ces buts;
- recenser avec précision les risques ou les questions de responsabilité susceptibles d'être liés à ces actions;
- recenser les risques et les problèmes de responsabilité communs à différentes activités au sein de ce programme;

- concevoir un ensemble de moyens de protection pour diminuer ces risques généraux et spécifiques, ainsi que la probabilité d'être passible de dommages-intérêts;
- approuver les coûts de la mise en place d'une stratégie de protection.

2. La gestion du risque ne s'accomplit pas une fois pour toutes, au moment de la création d'un programme de gestion du risque ou du recrutement d'un nouveau bénévole. C'est une démarche continue qui exige un suivi, une évaluation et, si nécessaire, des modifications en permanence. Les organismes doivent disposer, par conséquent, de ressources suffisantes et constantes pour contrôler et évaluer les risques de leur programme en permanence.
3. Le risque doit être évalué sur deux plans, à savoir le risque de blessures pour les bénévoles et le risque de blessures provoquées par les bénévoles.

Le manque total de prise de conscience, par les organismes du secteur bénévole et communautaire, des conséquences des actes de leurs bénévoles sur la mise en cause de leur responsabilité est assez préoccupant, d'après les publications. Ils ne se préoccupent, en effet, que des blessures éventuelles de leurs bénévoles au détriment du risque éventuel couru par les personnes avec lesquelles leurs bénévoles interagissent.

4. Une assurance de la responsabilité civile complète ne suffit pas à elle seule à tenir lieu de stratégie globale de gestion du risque.

¹⁰ Le Nonprofit Risk Management Center permet de consulter des vidéos d'information et des outils de formation sur la gestion du risque aux usagers inscrits. Consulté pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web du Nonprofit Risk Management Center website <www.nonprofitcares.org/login>.

Comme cela a déjà été noté, les organismes risquent de se fier exclusivement à leur assurance pour se protéger contre la mise en cause de leur responsabilité. Non seulement une police d'assurance à elle seule constitue une stratégie extrêmement inefficace, mais les publications démontrent également que les organismes ne sont que rarement conscients de toutes les limites de leur police d'assurance. Selon Goldberg (2002), 13 % des organismes sondés ne savaient pas avec certitude s'ils avaient besoin d'une assurance générale et 23 % d'entre eux ne savaient pas s'ils devaient acquérir une assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants.

De plus, on ne sait pas vraiment si les bailleurs de fonds tiennent compte de la hausse du coût des assurances et la compensent ou s'ils considèrent qu'il s'agit de dépenses d'exploitation qui, à ce titre, ne relèvent pas de leur financement. Si c'est effectivement le cas, les organismes pourront se trouver dans l'obligation de compenser ces coûts. Le coût des assurances et, plus particulièrement, de l'assurance de la responsabilité civile est de plus en plus préoccupant. C'est un problème d'envergure internationale. Une étude commandée en 2003 par le ministère de l'Intérieur britannique décrit en détail un grand nombre de problèmes d'assurance posés au secteur sans but lucratif, qui s'appliquent également aux organismes de la Colombie-Britannique¹¹. Il s'agit du coût des primes, de la méconnaissance du secteur bénévole et communautaire par l'industrie de l'assurance et d'une société de plus en plus

procédurière, où les gens sont de plus en plus enclins à attaquer en justice pour obtenir réparation pour des torts réels ou passant pour tels.

Conclusion de l'analyse documentaire

En résumé, bien que de nombreux organismes sans but lucratif continuent à subir des réductions des subventions gouvernementales, l'ampleur de leurs responsabilités et les risques éventuels qui en résultent semblent, par voie de conséquence, en augmentation. Les gouvernements et les politiques publiques semblent implicitement partir du principe que l'augmentation du recours aux bénévoles pour dispenser de nombreux services communautaires est une attente légitime pour les gouvernements et un moyen acceptable de réduire leurs coûts. Or, cette position de principe a été adoptée sans recherche indiscutable sur ses effets éventuels sur les bénévoles et les programmes de bénévolat. Selon les tribunaux, les risques assumés par les bénévoles sont de même nature que ceux des employés rémunérés qui exercent des responsabilités identiques dans le secteur privé. De nombreux organismes semblent pourtant se préoccuper de trouver de nouvelles sources de financement et de répondre aux besoins croissants de leur communauté et de leurs clients. Ils peuvent, par conséquent, ne pas connaître l'existence d'outils de gestion du risque adaptés ou ne pas avoir le temps d'en prendre connaissance et de les mettre en œuvre.

Dans une certaine mesure, la confusion autour de la responsabilité et du recours aux bénévoles est significative du manque de clarté général de la définition du rôle du secteur bénévole et communautaire dans son ensemble. Bien que des rapports comme l'*Enquête nationale sur le don*,

¹¹ *Research into insurance cover for the VCS in England and Participating*, Birmingham, R.-U., Alison Millward Associates, 2003, Alison Millward Associates, en collaboration avec Rawlings Heffernan Consultancy Services et Lucas Fettes. Consulté pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web du ministère de l'Intérieur britannique : <www.homeoffice.gov.uk/docs2/icwg_report.pdf> NSGVP_highlights.asp>.

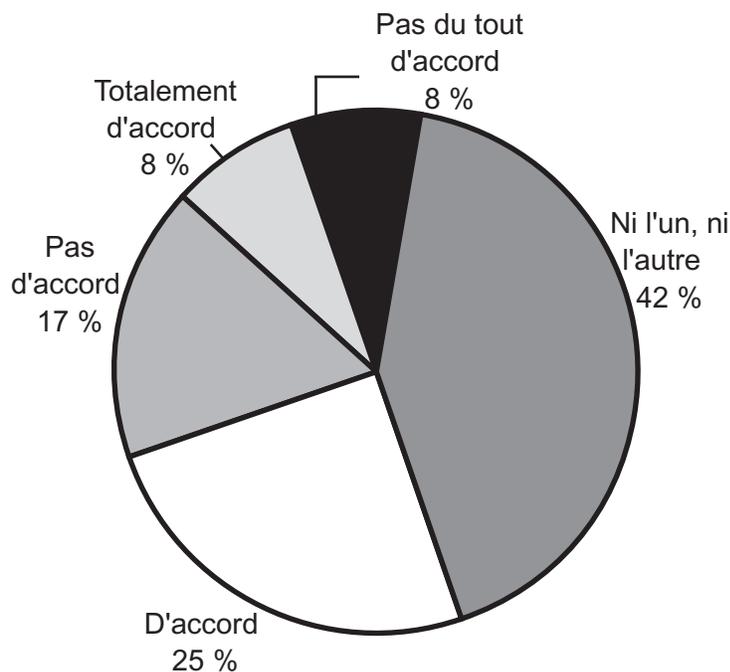
le bénévolat et la participation¹². fassent état d'un large mouvement de soutien du secteur au sein du public, les décisions prises en matière de politique semblent souvent méconnaître leurs effets éventuels sur les personnes et les organismes sur le terrain. De nombreux organismes sans but lucratif se trouvent fréquemment dans l'obligation d'élargir ou de redéfinir leur mission et en mode de gestion de crise, à la suite de l'évolution des politiques publiques, sans avoir le temps d'étudier les répercussions des responsabilités supplémentaires qu'ils peuvent être priés d'assumer ou sans les moyens de les gérer. Cet état de fait peut s'étendre à la gestion du risque dans le cadre de leurs programmes de bénévolat; cette question sera analysée dans ce rapport.

4. Constatations tirées de l'enquête auprès des organismes sans but lucratif

Enquête auprès des organismes du Nord de la vallée de l'Okanagan

Un tiers (33 %) des organismes sans but lucratif qui ont répondu à l'enquête étaient d'accord ou totalement d'accord avec l'énoncé suivant : « La 'restructuration' du gouvernement et les modifications des modalités de financement ont contraint davantage notre organisme à faire exercer par les bénévoles des fonctions qui sortent du cadre de notre mission. » (voir figure 1)

Figure 1 : Réaction des organismes par rapport à l'incidence de la restructuration du gouvernement sur leurs activités



Les changements les plus souvent cités par les répondants en accord avec cet énoncé étaient les suivants : augmentation de la dépendance à l'égard des bénévoles et de l'obligation de confier aux bénévoles des activités qui dépassent leur niveau de compétence. Les organismes, qui soit n'étaient pas d'accord, soit n'étaient pas du tout d'accord avec cet énoncé, étaient 15 % à avoir noté l'alourdissement des services assurés par des bénévoles. Ils pensaient toutefois ne pas être sortis du cadre de leur mission à cause de ce phénomène.

Les organismes ont été interrogés sur l'évolution éventuelle de la participation de leurs bénévoles au cours des trois dernières années. Neuf organismes (33 %) ont déclaré faire davantage appel aux bénévoles. Cinq de ces neuf organismes ont signalé faire plus appel aux bénévoles à la suite de la création de nouveaux programmes gérés par des bénévoles. Trois de ces organismes ont fait état de leur utilisation

12 HALL, M., MCKEOWN, L & ROBERTS, K. *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : faits saillants de l'Enquête nationale de 2000 sur le don, le bénévolat et la participation*, Ottawa, Statistique Canada. Consulté pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web sur le don et le bénévolat <<http://www.givingandvolunteering.ca/pdf/n-2000-hrf.pdf>>.

plus importante des bénévoles, en complément du travail assuré par les employés rémunérés; un organisme a remarqué que les bénévoles assuraient désormais des tâches traditionnellement accomplies par des employés rémunérés. L'augmentation de l'utilisation des bénévoles a également été justifiée par d'autres raisons (citées chacune par un organisme) : la hausse de la demande des clients, du nombre de clients des programmes de préparation à l'emploi et apparentés, à la suite de la mise en œuvre de mesures de « retour à l'emploi » par le ministère des Ressources humaines de la Colombie-Britannique et de l'utilisation de bénévoles pour les événements spéciaux et de collecte de fonds.

Les organismes ont été interrogés sur la plus grande complication éventuelle du recrutement des bénévoles, par rapport à trois ans auparavant, en raison des préoccupations liées à la responsabilité. Les organismes ont été environ 40 % à répondre que ces dernières avaient rendu le recrutement de bénévoles de *relativement plus difficile à beaucoup plus difficile*. Les organismes ont également été interrogés sur les trois préoccupations liées à la responsabilité soulevées le plus fréquemment par le personnel ou les bénévoles. Parmi les 14 organismes ayant répondu à cette question :

- cinq d'entre eux ont cité la sécurité personnelle;
- trois d'entre eux ont cité des questions de confidentialité;
- trois d'entre eux ont cité la nécessité de procéder à la vérification du casier judiciaire, qui dissuade certains bénévoles éventuels;
- deux d'entre eux ont cité la sécurité des enfants.

Les organismes ont été interrogés sur leur renonciation éventuelle à certaines activités, à cause de préoccupations liées à la responsabilité des bénévoles. Trois organismes (11 %) seulement ont répondu par l'affirmative à cette question. Ces organismes avaient limité les contacts entre les bénévoles et les clients dans le cadre d'un programme d'échange de seringues, éliminé les excursions dans le cadre de programmes de jeunes et renoncé à employer des conducteurs bénévoles.

Les organismes ont été interrogés sur l'existence éventuelle de préoccupations en matière de responsabilité et de gestion du risque, liées à des tâches demandées aux bénévoles par des membres de la communauté ou des clients. Douze organismes (44 %) ont répondu par l'affirmative. Les tâches suivantes ont été citées pour leur nature préoccupante : transport de personnes non ambulatoires, conduite de véhicules, tutorat individuel à domicile, counselling et intervention et demandes de services qui, selon les bénévoles, dépassent largement les limites définies au départ pour leur poste de bénévole.

Quasiment tous les organismes de l'enquête (89 %) ont répondu à l'interrogation sur leur couverture d'assurance en disant qu'ils disposaient de leur propre assurance de la responsabilité civile – formule générale ou qu'ils étaient couverts par une autre police. Vingt et un organismes (78 %) ont répondu par l'affirmative à une question sur leur confiance en l'adéquation de ce type d'assurance par rapport à leurs besoins en gestion du risque. En revanche, à peine la moitié de ces organismes (14 organismes ou 52 % d'entre eux) ont répondu par l'affirmative à une question sur la couverture explicite éventuelle des activités de leurs bénévoles par leur police

d'assurance. Ces organismes n'étaient que six (22 %) à avoir parlé de cette situation avec leur agent d'assurances.

Nous avons également interrogé les organismes sur les autres assurances dont ils disposaient. Treize organismes (48 %) ont signalé disposer d'une assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants. Cinq (19 %) d'entre eux ne savaient pas avec certitude de quel type d'assurance il s'agissait. Six répondants (22 %) disposaient d'une assurance erreurs et omissions et deux (7 %) d'entre eux connaissaient mal ce type d'assurance.

Les organismes ont été interrogés sur le coût et le financement des divers types d'assurance. Quatorze organismes (52 %) ont signalé une augmentation du coût de l'assurance de la responsabilité civile – formule générale au cours des trois années passées, s'échelonnant de 10 % à 140 % (l'augmentation moyenne étant de 50 %). Moins de la moitié des organismes ont déclaré avoir réussi à faire compenser l'augmentation du coût des assurances par leurs sources de financement. Treize organismes (48 %) ont signalé une augmentation du coût de l'assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants comprise entre 10 % et 57 % (l'augmentation moyenne étant de 20 %) au cours des trois années précédentes.

Résumé et interprétation de l'enquête auprès des organismes

Les conclusions de l'enquête laissent globalement apparaître une certaine inquiétude par rapport à l'incidence des questions de responsabilité sur le recrutement des bénévoles et l'augmentation du coût des assurances. En revanche, la question générale des bénévoles et de la responsabilité inspire globalement peu d'inquiétude aux répondants. On pourrait aboutir aux conclusions suivantes à première vue :

- les organismes sans but lucratif ont, pour l'essentiel, parfaitement conscience du degré de risque associé à l'utilisation des bénévoles et sont à l'aise par rapport à celui-ci;
- les organismes connaissent les outils de gestion du risque et ont pris les mesures qui s'imposent pour les mettre en application;
- l'incidence de l'évolution des modalités de financement ou des autres modifications réglementaires sur les programmes de bénévolat est inexistante, pour l'essentiel, depuis trois ans.

Les sources d'informations qui ont servi à définir les questions de recherche donnent toutefois à penser que ces conclusions seraient simplistes et refléteraient mal la véritable situation des organismes sans but lucratif du Nord de la vallée de l'Okanagan. Plus de la moitié des organismes ayant participé à cette enquête ont déclaré des revenus bruts annuels d'un montant supérieur à 500 000 dollars, les revenus de six d'entre eux étant supérieurs à 1 million de dollars. Bien qu'il n'existe pas de données complètes sur les ressources financières des organismes sans

but lucratif du Nord de la vallée de l'Okanagan, les revenus annuels de la majorité des organismes se situent, selon l'expérience du Vernon and District Volunteer Bureau, nettement en dessous de 100 000 dollars. Selon Statistique Canada (2004), il existe un certain nombre de différences entre les organismes importants et les petits organismes, leur importance étant définie en fonction du montant de leurs revenus annuels. Pour ce qui concerne la gestion des bénévoles, ces différences ont trait au degré de difficulté du recrutement, de la formation et de la gestion des bénévoles.

Il semble que de nombreux petits organismes (ou de petits bureaux d'organismes importants) étaient réticents à assumer la responsabilité de compléter l'enquête, selon la rétroaction recueillie lors des appels téléphoniques de suivi aux organismes ne l'ayant pas fait. Soit ces organismes ne savaient pas avec certitude qui était responsable de la gestion du risque, soit ils croyaient que cette question relevait plutôt de leur bureau régional. Selon certains petits organismes, la longueur de l'enquête (six pages) les a dissuadés de la compléter. Les petits organismes aux moyens insuffisants sont également plus susceptibles de subir l'incidence de la réduction des subventions gouvernementales, puisque leur budget d'exploitation est déjà « étriqué ». Leur capacité à donner suite à une augmentation des besoins de clients et à la réduction de leur financement est donc inférieure.

Le comité de pilotage, dont de nombreux membres représentent eux-mêmes des organismes sans but lucratif, a également avancé les raisons suivantes pour justifier le faible taux de réponse de l'enquête, ainsi que ses constatations :

- un grand nombre des coupures budgétaires annoncées par le gouvernement il y a deux ou trois ans commencent seulement à entrer en vigueur. Il est par conséquent peut-être trop tôt pour que les organismes en ressentent pleinement les effets. Si la même recherche était effectuée dans deux ans, leur incidence serait peut-être plus évidente.
- les organismes établissent avec prudence un lien de cause à effet entre les coupures budgétaires et leur incidence sur les programmes, par peur de représailles de la part des bailleurs de fonds. Cette peur est peut-être aggravée par la taille relativement petite du milieu des organismes sans but lucratif du Nord de la vallée de l'Okanagan.
- un certain discrédit ou sentiment de honte est peut-être lié, pour les organismes, à l'aveu qu'ils ne sont pas au fait des questions de gestion du risque. Même si les répondants n'étaient pas tenus de fournir des informations permettant leur identification, ils ont donc pu être réticents à révéler quoi que ce soit susceptible d'entraîner des effets négatifs sur leur activité.

Selon certains éléments probants contenus dans la rétroaction des autres participants à ce travail de recherche, présentée dans les sections suivantes du rapport, la question de la responsabilité n'est peut-être pas aussi exempte de problèmes dans la région que l'enquête auprès des organismes semble le laisser entendre. Les organismes ont peut-être surestimé l'adéquation de la suite qu'ils donnent aux difficultés de gestion du risque associées à leurs programmes de bénévolat.

5. Constatations tirées des entrevues avec les agents d'assurances

Les constatations de cette section ont été formulées par quatre agents d'assurances en réponse à trois groupes de questions sur les thèmes suivants : 1) généralités sur les assurances du secteur sans but lucratif; 2) risques assurés; 3) pratiques de gestion du risque lié aux bénévoles. Les agents d'assurances ont répondu à des questions précises et ils ont également formulé des observations d'ordre général qui ont permis de préciser le contexte. Chaque catégorie de constatations intègre à la fois des réponses à des questions précises et des commentaires d'ordre général. Les constatations relatives aux questions (1) et (2) ont également été intégrées les unes et les autres à la section ci-dessous intitulée *Les assurances et le secteur sans but lucratif*, page 20.

L'expérience du secteur sans but lucratif des agents

Les quatre agents d'assurances qui ont participé à cette étude avaient l'expérience de couvrir les risques des organismes sans but lucratif pour des activités sportives, de loisirs, de services sociaux, ainsi que des activités artistiques et culturelles. Un des agents conseillait des organismes sans but lucratif de toute taille sur leur assurance, ses clients s'échelonnant d'organismes importants (au budget annuel égal ou supérieur à 500 000 dollars) à de petits organismes (au budget annuel inférieur ou égal à 100 000 dollars). Deux agents se spécialisaient dans les organismes d'importance moyenne (au budget annuel compris entre 100 000 et 500 000 dollars) et un seul agent ne travaillait qu'avec de petits organismes.

Les assurances et le secteur sans but lucratif

Les agents d'assurances ont formulé les réponses et les observations suivantes sur les assurances et le secteur sans but lucratif :

- 1. Connaissance et compréhension des organismes en matière d'assurances** : selon quatre agents sur trois, les organismes du secteur bénévole et communautaire ne présentent aucune différence par rapport aux organismes d'autres secteurs, pour ce qui concerne la connaissance générale des assurances. Un agent ne partageait pas cet avis et a affirmé que les organismes sans but lucratif étaient moins informés, en particulier sur le contenu précis et la couverture de leurs polices.
- 2. Préoccupations des organismes en matière de risque et responsabilités** : les préoccupations du secteur bénévole et communautaire par rapport aux questions de responsabilité liées au rôle d'administrateur, aux activités bénévoles et au coût de la couverture des risques lui sont propres. Ce dernier point est devenu la plus grande source de préoccupation économique pour les organismes sans but lucratif qui cherchent à couvrir correctement leur risque par l'achat d'une police d'assurance.

Les questions de responsabilité des administrateurs et des dirigeants constituent également une importante source de préoccupation pour le secteur sans but lucratif, qui y attache plus d'importance que le secteur privé. Bien que les risques de ces deux secteurs soient considérés comme équivalents à type

de travail équivalent, les ressources limitées des organismes sans but lucratif ont tendance à exposer davantage leurs administrateurs et dirigeants à des conséquences personnelles en cas de litige.

3. La conjoncture des assurances pour le secteur **bénévole et sans but lucratif** :

les agents ont recensé les complications ci-dessous, en réponse à une question sur l'évolution qu'ils ont constatée depuis trois ans dans la conjoncture des assurances pour le secteur bénévole et sans but lucratif :

- **Coût** : l'assurance de la responsabilité civile et les autres formes d'assurances sont devenues plus onéreuses (4 réponses). Cette augmentation s'explique en partie par la prise de conscience du risque au sein du secteur sans but lucratif par les tarificateurs. Ils sollicitent donc des informations plus détaillées et les demandes d'assurance sont désormais plus longues.

De plus, les tarifs des polices ont connu une forte hausse depuis trois ans, à la suite de l'attentat du 11 septembre¹³. L'assurance de la responsabilité civile – formule générale a augmenté de 95 % en moyenne, l'assurance erreurs et omissions de 75 % et l'assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants de 73 %.

Un agent a fait remarquer que le coût des polices d'assurance des marchés de spécialité et des manifestations (p. ex., collectes de fonds grâce à une épreuve sportive, concerts) a augmenté de manière impressionnante.

Selon tous les agents, de nombreux organismes ont renoncé à faire appel à des chauffeurs bénévoles parce que le coût de l'assurance supplémentaire pour couvrir la conduite épisodique de véhicules est devenu prohibitif et que peu de bénévoles sont disposés à le financer à leurs frais. Une assurance globale qui couvrirait les conducteurs bénévoles est rarement accessible à la majorité des organismes sans but lucratif.

- **S'assurer** : il est plus difficile de trouver des compagnies d'assurances disposées à couvrir les programmes de bénévolat et les activités bénévoles (2 réponses). Comme cela a déjà été signalé, la tarification des polices d'assurance peut être longue pour les organismes sans but lucratif. Un agent a d'ailleurs fait remarquer que la rentabilité de ce travail et la probabilité d'une déclaration de sinistre éventuelle peuvent dissuader de nombreuses compagnies.
- **Questions de responsabilité** : le nombre de questions de responsabilité qui se posent dans le cadre d'activités bénévoles est en hausse (1 réponse). Les assureurs prennent donc de plus en plus conscience du risque qui leur est lié, ce qui alimente leur réticence pour accepter d'assurer les organismes sans but lucratif.

¹³ À savoir la destruction du World Trade Center de New York le 11 septembre 2001.

- **Litiges** : la société devient de plus en plus procédurière et les règlements à l'amiable des actions en justice sont en augmentation (1 réponse). Cet état de fait peut s'expliquer par l'influence des États-Unis, où les gens entament plus volontiers des poursuites, sur la société canadienne.
- **Manque d'assurance spécialisée** : tous les agents ont fait remarquer qu'ils ne connaissaient aucune politique ou principes directeurs d'assurance axés principalement ou exclusivement sur les organismes sans but lucratif. Les tarifs et les taux de prime sont calculés à partir des types d'activités et non du type d'organisme (sans but lucratif ou à but lucratif). C'est un problème important qui limite la marge de manœuvre du secteur bénévole et communautaire et augmente le coût de l'assurance de sa responsabilité civile.
- **Incidence de la restructuration du gouvernement provincial** : les agents ont reconnu globalement l'existence des contraintes subies par les organismes du secteur bénévole et communautaire pour élargir leurs activités au-delà des limites de leur mission et dispenser des services autrefois assurés par le gouvernement, comme les soins à la personne pour les aînés, les services de première intervention des pompiers bénévoles et les programmes communautaires de promotion de la santé. Ils ont également signalé que, bien que les organismes sans but lucratif prennent de plus en plus conscience des risques liés à leurs activités bénévoles, ils ont besoin de plus d'aide pour élaborer des politiques et des

pratiques applicables aux bénévoles, ainsi que des stratégies de gestion du risque.

Pratiques de gestion du risque lié aux bénévoles

Les agents ont énuméré les éléments suivants, en réponse à une question sur les différents points de leur analyse de la demande d'assurance d'un organisme :

- l'éventail des activités de l'organisme;
- le risque éventuel lié à chaque activité;
- la connaissance, par l'organisme, du risque lié aux activités;
- sa connaissance du fait que la gestion du risque se compose d'un ensemble de méthodes et que l'assurance n'est qu'un de ses volets obligatoires;
- les capacités de l'organisme en matière de gestion et de prise de décision;
- l'observation des règlements de l'organisme, etc. par les administrateurs et les dirigeants.

Les agents ont été priés de définir l'importance relative de certains outils de gestion du risque, d'utilisation courante, en les classant par ordre d'importance approximative (tableau 1, p.24).

Les agents ont beaucoup insisté sur la vérification des antécédents des bénévoles (vérification des références et des casiers judiciaires) et sur la qualité de l'organisation et de la supervision des programmes de bénévolat pour réduire le risque éventuel lié à leurs activités (p. ex., faire signer des formulaires d'autorisation aux clients et aux bénévoles et dispenser une formation approfondie aux bénévoles). Les agents ont fait remarquer que de nombreux

organismes mettent difficilement au point de bonnes pratiques de gestion du risque, par manque de connaissance du risque (en particulier au niveau des conseils d'administration), de moyens et de temps.

Résumé et interprétation des entrevues avec les agents d'assurances

L'industrie de l'assurance ne fait aucune différence entre le secteur bénévole et communautaire et les autres secteurs dans son évaluation de la responsabilité pour les besoins de la couverture des risques. Bien que les agents d'assurances aient fortement insisté sur la nécessité de souscrire à l'assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants, aucun d'entre eux n'a fait état de l'existence de protocoles de demande d'assurance ou d'une couverture du risque correspondant aux besoins des organismes qui font appel à des bénévoles pour la prestation de programmes. Les tarifs d'assurance des programmes de bénévolat sont calculés en fonction du type d'activité et de la nature du risque propre à celle-ci. Bien que certains agents d'assurances aient décrit les modifications qu'ils apportent personnellement aux demandes d'assurance et à la couverture des risques pour les organismes sans but lucratif, ils ont fait remarquer que ces procédés relèvent de leur service à la communauté et non d'une pratique en vigueur au sein de l'industrie.

Le tableau que les agents ont brossé des programmes de bénévolat et des questions de responsabilité qui leur sont liées est globalement plus problématique que celui des représentants des organismes sans but lucratif. Ils ont notamment fait apparaître les points suivants :

- **méconnaissance générale des questions de responsabilité et de risque liées aux programmes de bénévolat et aux activités bénévoles** : bien que, selon les organismes sans but lucratif ayant répondu à l'enquête, ils connaissent parfaitement les besoins en assurance et la couverture des risques, les agents étaient d'un avis différent. Selon ces derniers, leurs clients du secteur sans but lucratif se préoccupent du coût de leur police et non de l'étendue de la couverture et de ses dispositions particulières. Les organismes sans but lucratif ont tendance, de manière générale, à poser peu de questions sur les particularités de leur assurance.
- **Couverture des risques du personnel bénévole chevronné et des administrateurs** : les agents d'assurances ont signalé l'importance, pour les organismes sans but lucratif, de prêter plus d'attention à l'assurance de la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants. Or, moins de la moitié des organismes sans but lucratif de l'enquête disposent de ce type d'assurance.

Ces écarts dans les réponses semblent démontrer la nécessité d'une meilleure information des organismes sans but lucratif du Nord de la vallée de l'Okanagan sur la nécessité et les complexités de l'assurance de la responsabilité civile.

Tableau 1 : Évaluation de l'importance des outils de gestion du risque par les agents d'assurances

Outil de gestion du risque	Évaluation de l'importance		
	Élevée	Moyenne	Faible
<i>Filtrage des bénévoles</i>			
<i>1. Vérification des références</i>	4		
<i>2. Entrevues individuelles</i>	1	3	
<i>3. Vérification du casier judiciaire</i>	4		
<i>Évaluation formelle du risque des programmes de bénévolat</i>	3	1	
<i>Directives de supervision des bénévoles</i>	3	1	
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des bénévoles</i>	3	1	
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des clients</i>	3	1	
<i>Orientation/formation des bénévoles</i>	3		1
<i>Agrément obligatoire propre à l'activité bénévole</i>	2		2
<i>Programme de mentorat/jumelage</i>	1	1	2
<i>Formation permanente</i>		2	2
<i>Période d'essai pour les bénévoles</i>		2	2

Note : les chiffres de ce tableau indiquent le nombre d'agents qui, sur un total de 4 personnes, ont évalué l'importance *élevée*, *moyenne* ou *faible* de chaque outil.

6. Constatations tirées des entrevues avec les avocats

Les constatations de cette section ont été formulées par quatre avocats, en réponse à trois groupes de questions portant sur les thèmes suivants : 1) leur expérience du secteur bénévole et communautaire; 2) les programmes de bénévolat et les questions de responsabilité; 3) les pratiques de gestion du risque lié aux bénévoles. Les avocats ont répondu à des questions précises et ils ont également formulé des observations d'ordre général qui ont permis de préciser le contexte. Chaque catégorie de constatations intègre à la fois des réponses à des questions précises et des commentaires d'ordre général.

L'expérience du secteur sans but lucratif des avocats

L'expérience des avocats était la suivante :

- **Expérience pratique du secteur sans but lucratif** : les quatre avocats avaient fait du bénévolat et avaient travaillé, à titre professionnel, avec des organismes sans but lucratif.
- **Expérience du risque et de la responsabilité à titre de bénévole** : trois avocats ont fait état de leur expérience du risque, liée : a) à la prestation de services; b) au travail des conseils d'administration des organismes sans but lucratif; c) à des activités associant des mineurs et des personnes à charge.
- **Expérience juridique des questions de risque et de responsabilité** : les principaux domaines où les avocats avaient cerné un risque ou un risque éventuel pour des organismes sans but

lucratif, à titre de conseiller juridique, étaient les suivants : activités sportives, services de garde à l'enfance, transport et prestation de services sociaux.

- **Impression des avocats sur la connaissance des questions de responsabilité du secteur** : les avis des avocats étaient partagés. Selon deux d'entre eux, la connaissance des questions de risque et de responsabilité du secteur ne présentait aucune différence par rapport à celle des autres secteurs; un avocat a déclaré que la connaissance du secteur sans but lucratif était pire et le dernier qu'elle était meilleure.

Observations des avocats sur les programmes de bénévolat et les questions de responsabilité

- **Principales questions et préoccupations juridiques propres au secteur bénévole et communautaire** : les quatre avocats ont soulevé les problèmes suivants, quand ils ont été priés de recenser les principaux sujets de préoccupations ou questions juridiques propres aux organismes sans but lucratif :
 - la nécessité de la prise de conscience des questions juridiques par les bénévoles;
 - la méconnaissance des administrateurs et de leur conseil d'administration de leur responsabilité personnelle et légale, en cas de manquement aux règlements de leur organisme;
 - le risque que des bénévoles assurent des services relevant normalement d'un professionnel;

-
- la nécessité de meilleures compétences en gestion pour le personnel du secteur bénévole et communautaire.

- **Évolution du cadre juridique** : les avocats ont recensé les changements ci-dessous, en réponse à une question sur l'évolution qu'ils avaient constatée depuis trois ans dans la conjoncture des assurances pour le secteur bénévole et sans but lucratif :

- alourdissement de la responsabilité des bénévoles (2)¹⁴;
- augmentation du nombre d'activités bénévoles pour de nombreux organismes (2);
- augmentation de la gravité et de la complexité des questions juridiques liées aux programmes de bénévolat et aux activités bénévoles (2);
- augmentation des pressions des organismes bailleurs de fonds sur les organismes sans but lucratif pour leur faire adopter des plans de gestion du risque (1).

- **Questions de responsabilité gagnant en importance** : les avocats ont cité les points suivants, en réponse à une interrogation sur les questions qui deviendraient, selon eux, plus pressantes à l'avenir :

- **création de droits contractuels** : les organismes doivent attacher une importance particulière aux cas d'échange de valeurs quand, par exemple, une personne est obligée d'être membre d'un organisme pour bénéficier de ses services. Cette relation formelle

peut créer des obligations et des droits contractuels, passibles de recours devant les tribunaux en cas de problèmes juridiques.

- **transfert de responsabilité** : les récentes décisions des tribunaux en matière de responsabilité fiduciaire pour les jeunes des pensionnats autochtones pourront se répercuter fortement sur les programmes de bénévolat. Bien que le statut de pupille de l'État ait été reconnu aux pensionnaires autochtones, ces décisions ont, de fait, transféré la responsabilité de ces relations du gouvernement aux églises gérant ces écoles. Les églises ont été jugées responsables d'avoir placé les pensionnaires dans des relations de dépendance, sans les superviser de manière adéquate. Ces décisions entraînent deux conséquences importantes pour les programmes de bénévolat :

1. premièrement, comme ce transfert de responsabilité continue de primer sur les autres considérations juridiques dans d'autres décisions des tribunaux ayant trait aux pensionnats, ces réclamations risquent de plus en plus de s'appliquer à des services gouvernementaux sous-traités à des organismes tiers, dont ceux dispensés par le secteur bénévole et communautaire. Il faut donc s'attendre à ce que les gouvernements qui souhaitent se décharger du risque adoptent de plus en plus souvent des modalités de financement où ils prendront leur distance par rapport au risque, en transférant intégralement la responsabilité des services aux organismes contractants.

¹⁴ Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre d'avocats qui ont exprimé cette opinion.

2. deuxièmement, les organismes sans but lucratif doivent, par conséquent, accorder une attention particulière à la supervision adéquate des bénévoles qui travaillent auprès de mineurs, d'aînés et de personnes handicapées. Il n'existe malheureusement aucune définition de la supervision adéquate. Les avocats conseillent l'adoption, au minimum, d'une norme prévoyant qu'un ou plusieurs témoins assistent à la prestation de services à des clients vulnérables (p. ex., en faisant travailler les bénévoles à deux pour les services de soins à domicile).

● **Lois ou textes juridiques s'appliquant en propre au secteur bénévole et communautaire :** les avocats ont cité les lois ci-dessous en réponse à une question sur le nom des textes ou des lois pertinents pour le secteur sans but lucratif :

➤ **Le Code criminel :** la loi C-45 vient de l'amender pour appliquer la responsabilité en matière de sécurité au travail aux bénévoles. La loi C-45, entrée en vigueur le 31 mars 2004, rend effectivement les entreprises et les autres organisations passibles de poursuites au criminel en cas de manquement à la sécurité au travail. Les organismes sans but lucratif qui n'assurent pas la sécurité du milieu de travail sont passibles d'accusations au criminel¹⁵.

De plus, c'est le risque de blessure éventuelle, principalement consécutive à un accident, qui est le plus susceptible de donner lieu à un contentieux. Compte tenu des récents antécédents en matière de règlement de litiges liés à des préjudices corporels, la couverture de l'assurance-responsabilité devrait se situer dans la fourchette de 10 à 20 millions de dollars pour un véhicule de transport collectif, selon un des avocats ayant participé à ce travail de recherche.

➤ **Le BC Personal Information Protection Act (BCPIPA)** s'applique au recueil, à la conservation et à la divulgation d'informations. Le BCPIPA s'applique de la même façon aux bénévoles et aux employés : les renseignements personnels recueillis auprès d'un bénévole sont assujettis aux mêmes règles, en vertu du BCPIPA, que ceux collectés auprès d'un employé rémunéré¹⁶.

➤ La loi impose des responsabilités fiduciaires aux organismes sans but lucratif à l'égard de leurs bénévoles, employés, clients et donateurs.

¹⁵ Consulté pour la dernière fois le 16 juin 2005 à partir du site Web du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail <<http://www.cchst.ca/headlines/text120.html>>. Contient un lien vers le site Web de la bibliothèque du Parlement <http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp?Lang=F&Chamber=N&StartList=A&EndList=Z&Session=11&List=stat&query=3750&Type=0&Scope=I&query_2=N>.

¹⁶ Consulté pour la dernière fois le 16 juin 2005 à partir du site Web du British Columbia Home Ministry <www.pub/c45/CCL_english.pdf> qp.gov.bc.ca/statreg/stat/P/03063_01.htm>.

Commentaires des avocats sur les pratiques de gestion du risque

Les avocats participant à ce travail de recherche ont été priés d'évaluer l'efficacité de quelques pratiques de gestion du risque couramment employées (tableau 2, p.29).

La supervision des bénévoles et les formulaires de consentement éclairés des clients ont été jugés les meilleurs moyens à employer pour réduire le risque et la responsabilité.

Selon les avocats, toutes les pratiques de gestion du risque sont néanmoins efficaces pour le réduire et pour apporter la preuve de l'attention portée par un organisme à la mise en œuvre de ses programmes. Leurs opinions sur l'utilité d'un formulaire d'autorisation/de consentement éclairé pour les bénévoles étaient partagées. En revanche, ils se sont tous accordés à reconnaître qu'un formulaire d'autorisation/de consentement éclairé était indispensable pour les clients. Ils ont particulièrement insisté sur la responsabilité qui incombe aux organismes en matière d'évaluation régulière de la gestion du risque lié à leurs activités et des méthodes employées pour les contrôler.

Commentaires des avocats sur l'incidence de la restructuration du gouvernement provincial sur le secteur

Selon trois des quatre avocats, les organismes bénévoles et communautaires ont subi des pressions pour exercer des fonctions sortant du cadre traditionnel de leur mission. Ils ont particulièrement insisté sur l'ampleur des modifications apportées aux jeux de hasard en Colombie-Britannique et qui contraignent les organismes à rechercher d'autres sources de revenus, y compris grâce à des activités liées à des projets n'appartenant peut-être pas à leurs activités traditionnelles.

Résumé et interprétation des entrevues avec les avocats

Les réponses des organismes sans but lucratif ayant participé à l'enquête laissaient entendre que ces derniers étaient au fait des questions de risque et de responsabilité, mais, selon les avocats, les bénévoles sont exposés à des risques. Bien qu'il ne soit pas prudent de tirer des conclusions de portée générale à partir de réponses tirées d'entrevues avec un nombre relativement restreint de personnes, les réponses des avocats différaient notablement de celles des organismes sans but lucratif dans deux grands domaines et elles sont dignes d'être citées ici.

1. Selon les avocats, les administrateurs des organismes sans but lucratif méconnaissent les questions de responsabilité, y compris les conséquences et les domaines d'application des règlements et des statuts de leur organisme. Cet état de fait est particulièrement préoccupant, à la lumière des observations des agents d'assurances sur les risques de mise en cause de la

Tableau 2 : Évaluation de l'efficacité des outils de gestion du risque par les avocats

Outil de gestion du risque	Évaluation de l'efficacité		
	Élevée	Moyenne	Faible
<i>Directives de supervision des bénévoles</i>	4		
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des clients</i>	4		
<i>Filtrage des bénévoles</i>			
<i>1. Vérification des références</i>	2	2	
<i>2. Entrevues individuelles</i>	2	2	
<i>3. Vérification du casier judiciaire</i>	2	2	
<i>Agrément obligatoire propre à l'activité bénévole</i>	2	2	
<i>Évaluation formelle du risque des programmes de bénévolat</i>	2	2	
<i>Orientation/formation des bénévoles</i>	2	1	
<i>Programme de mentorat/jumelage</i>	2	1	1
<i>Période d'essai pour les bénévoles</i>	2	1	1
<i>Formation permanente</i>	1	2	1
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des bénévoles</i>	1	1	2

Note : les chiffres de ce tableau indiquent le nombre d'avocats qui, sur un total de 4 personnes, ont évalué l'importance *élevée*, *moyenne* ou *faible* de chaque outil.

responsabilité civile qui sont supérieurs, pour les administrateurs d'organismes sans but lucratif, à ceux des responsables d'entreprises à but lucratif. Les ressources limitées des organismes sans but lucratif accroissent la vulnérabilité de leurs administrateurs et dirigeants aux conséquences des litiges.

Les conseils d'administration des organismes sans but lucratif doivent également prendre conscience de l'absence de différence légale entre la norme de diligence exigée des bénévoles et celle exigée des employés rémunérés dans l'accomplissement de leurs tâches respectives. La responsabilité se définit en fonction de la nature du risque inhérent au service dispensé et demeure le même, que ce service soit assuré par des bénévoles ou des employés rémunérés.

2. Il est impératif, selon les avocats, de porter un intérêt particulier aux services relevant de domaines où ils sont normalement assurés par des professionnels. Bien que les répondants sans but lucratif aient cité maints exemples de services de ce type dispensés par leurs bénévoles (p. ex., soins aux enfants, aînés et personnes handicapées), les 27 organismes de l'enquête n'étaient que 6 à disposer d'une assurance erreurs et omissions.

Les constatations tirées des entrevues avec les avocats ayant participé à ce travail de recherche font ressortir l'existence d'enjeux importants pour les politiques s'appliquant aux programmes de bénévolat qui dispensent directement des services à leurs clients. Comme certains éléments tendent à témoigner d'une augmentation du nombre de programmes de ce type, particulièrement dans le domaine des services de santé et des services sociaux, les risques inhérents à ces activités doivent être clarifiés, en attachant une importance particulière à la définition de la supervision adéquate. Enfin, les décisions de la Cour suprême sur les pensionnats peuvent se répercuter sur les organismes qui dispensent des services pour le compte d'un gouvernement.

7. Constatations tirées des entrevues avec les représentants du secteur public

Les réponses des cinq représentants du secteur public présentaient d'importance variations. Leur contenu général était le suivant : bien que les bénévoles soient considérés comme un volet fondamental des services financés par le

gouvernement, les questions de risque et de responsabilité n'ont pas été traitées avec exhaustivité, ni coordination.

D'après une personne représentant le British Columbia Ministry of Finance, le gouvernement provincial a mis en place son *Master Insurance Program* en 1988 pour venir en aide à ses organismes sous-traitants incapables de trouver un assureur ou confrontés à une augmentation de 1 000 pour cent de leurs primes. Le *Master Insurance Program* offre à la fois une assurance de la responsabilité civile générale et une garantie en cas de décès ou de mutilation par accident pour les bénévoles qui travaillent directement pour le gouvernement. Le gouvernement ne dispose néanmoins d'aucune politique ni des moyens nécessaires, en dehors du domaine d'intervention de ce *Master Insurance Program*, pour aider les organismes sous-traitants à élaborer des stratégies de gestion du risque.

Selon une personne représentant Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), la question de la gestion du risque lié aux bénévoles ne relève pas du mandat du ministère. La responsabilité de la gestion des programmes incombe à l'organisme sous-traitant et non de la sienne, selon RHDC. Les questions de responsabilité des bénévoles ne préoccupent RHDC que dans le cas d'activités accomplies par des personnes percevant l'assurance-emploi, l'aide aux revenus ou des prestations d'invalidité (p. ex., Régime de pensions du Canada, indemnisation des accidentés du travail). Les prestations perçues par ces personnes pourraient être annulées, si leurs activités bénévoles démontraient leur aptitude au

travail et ne justifiaient plus leur bénéfice d'une forme d'aide financière ou d'une autre.

Les représentants du secteur public ont soulevé d'autres questions au cours de leurs entrevues :

- À qui incombe la responsabilité si les clients tombent malades pendant que des bénévoles s'occupent d'eux?
- Un grand nombre des clients des programmes financés par le Ministry of Children and Family Development (MCFD) sont considérés comme étant des pupilles de l'État : le MCFD doit, par conséquent, agir à titre de parent. C'est ce qui a conduit le ministère à mettre en place le *Master Insurance Program*, mais n'a pas donné lieu à une analyse complète des répercussions de ces questions sur le rôle parental de l'État envers ces enfants.
- Des problèmes de responsabilité ont été soulevés à propos des programmes de services dispensés en établissement à des personnes vulnérables et de l'adéquation éventuelle des mesures de prévention des mauvais traitements prises par les organismes. Des cas de sévices sexuels très médiatisés se sont, par exemple, produits dans des établissements comme la Jericho School for the Deaf ces dernières années. Ces cas n'impliquent toutefois, pour l'essentiel, que des employés rémunérés et non des bénévoles.
- Il est indispensable de s'assurer de l'adéquation de la couverture de l'assurance des organismes sans but lucratif pour les conducteurs bénévoles.

- Qui est le propriétaire des dossiers relatifs aux bénévoles (p. ex., dossier du service du personnel, fiches et autres documents administratifs liés à l'administration et la prestation de programmes, etc.) et sont-ils assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*?

Deux représentants du secteur public ont soulevé la question de l'écart entre l'impression que les bénévoles posent un risque élevé en matière de responsabilité et la réalité des faits. Une de ces personnes a fait remarquer la faible fréquence des déclarations de sinistres consécutives aux actes des bénévoles, en dépit des populations vulnérables desservies par de nombreux programmes gouvernementaux. Cet état de fait a été attribué en partie à l'influence des États-Unis – et de son climat beaucoup plus procédurier – sur le jugement des personnes. Selon un autre répondant, les assurances sont une activité commerciale « fondée sur la peur » : plus les courtiers d'assurance font craindre des litiges, plus leurs profits sont importants.

Les représentants du secteur public ont remarqué une évolution du rôle des bénévoles depuis quelques années. Selon l'un d'entre eux, l'aggravation des préoccupations en matière de responsabilité complique le recrutement de bénévoles par leurs organismes sous-traitants et la valeur ajoutée des bénévoles aux services prévus par les ententes avec les organismes est en perte de vitesse.

Résumé et interprétation des entrevues avec les représentants du secteur public

Les réponses des représentants du secteur public présentaient plus de variété que celles des représentants des autres secteurs. Leurs réactions allaient de l'impression que les questions de responsabilité liées aux bénévoles n'avaient pas été traitées convenablement à l'impression que la nature véritable du risque lié aux programmes bénévoles avait été exagérée pour stimuler la vente d'assurances. La constatation la plus frappante est la suivante : bien que la participation des bénévoles à la prestation de services dans le cadre d'ententes entre le gouvernement et les organismes soit conforme aux attentes, il n'existe, à l'échelle du gouvernement, aucune stratégie de gestion du risque lié aux programmes de bénévolat. Comme l'a déclaré une des personnes représentant le gouvernement provincial,

« Nous aimerions beaucoup travailler avec les organismes sous-traitants à l'élaboration de stratégies de gestion du risque, mais nous n'en avons simplement pas les moyens. Nous assurons des consultations en gestion du risque aux écoles et aux hôpitaux, mais, même cela, dépasse un peu nos moyens. »

8. Constatations tirées du groupe de discussion

Voici les exemples cités par les bénévoles qui ont participé au groupe de discussion, quand ils ont été priés de décrire les tâches qui les avaient mis mal à l'aise (du point de vue de leur sécurité personnelle ou de la déontologie) :

- **services à la personne** : les bénévoles étaient mal à l'aise pour accomplir des tâches comme l'aide entre pairs, le traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie et le travail auprès de personnes présentant de graves troubles d'apprentissage.
- **lieux privés** : les participants ont fait état de leur inquiétude par rapport aux tâches accomplies au domicile des clients, comme la préparation de repas et la vérification de la sécurité des habitations.
- **travail en solitaire** : selon plusieurs bénévoles, ils doivent accomplir des tâches seuls et non à deux, comme c'est la règle, à cause de la pénurie de bénévoles.
- **alourdissement de la charge de travail** : les bénévoles ont fait état de l'alourdissement de leur charge de travail, à cause du manque de bénévoles, de personnel ou d'autres ressources.
- **manipulation d'argent** : la manipulation de fortes sommes d'argent inquiétait les bénévoles, à cause du risque de vol.

- **travail avec des clients agités** : un des participants a fait l'observation suivante :

« Les clients ont parfois perdu le bénéfice de services financés par le gouvernement et attendent les mêmes services des bénévoles. Ils sont donc déçus ou en colère quand ils apprennent que les services qu'ils désirent n'entrent pas dans le cadre de notre mission. »

Voici les exemples cités par les bénévoles en réponse à une question sur les tâches précises ajoutées à leur charge de travail, depuis la dernière série de coupures budgétaires du gouvernement :

- remplacement du personnel : les bénévoles ont cité des tâches qu'ils accomplissent désormais et qui appartenaient autrefois au domaine réservé du personnel. Selon une des bénévoles, il s'agissait d'une évolution progressive, de petites tâches étant ajoutées discrètement à ses responsabilités au fur et à mesure que les employés n'étaient plus disponibles pour les accomplir. Les exemples suivants ont également été cités : la collaboration avec un membre du personnel à une fonction autrefois exécutée par deux membres du personnel et l'accroissement des responsabilités en matière de recrutement et de formation des bénévoles, notamment en gestion du risque.
- collecte de fonds : les bénévoles ont fait état d'une sollicitation plus pressante pour participer aux collectes de fonds, à un point tel que ces dernières ont remplacé les tâches qui leur avaient été confiées à l'origine.
- augmentation des besoins/attentes des clients : les bénévoles ont signalé la plus grande diversité des besoins des clients, ainsi que leurs attentes irréalistes par rapport aux services que les bénévoles sont en mesure d'assurer. Les bénévoles des services sociaux, comme le counselling en matière d'alcoolisme ou de toxicomanie, les banques alimentaires et les lignes d'écoute téléphonique ont commencé à constater l'évolution des exigences des clients, à partir de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation de l'aide au revenu, en avril 2001. Celle-ci a comporté la baisse de l'allocation logement, le renforcement de la vérification de l'admissibilité, la période d'attente de trois semaines pour bénéficier d'une aide et d'autres mesures qui se sont répercutées négativement sur l'aptitude des clients à faire face à leur situation.
- diminution du nombre de bénévoles : les bénévoles ont signalé que, malgré l'augmentation de leur charge de travail, le rythme du recrutement de nouveaux bénévoles n'a pas augmenté en conséquence. Ils sont tenus de faire davantage avec moins.

Comme les bénévoles ont été recrutés par les organismes au service desquels ils faisaient du bénévolat, ils se sentaient soutenus par leurs organismes, ce à quoi il fallait s'attendre. Ce soutien était toutefois fréquemment de nature informelle plutôt qu'assuré dans le cadre d'une stratégie structurée de gestion des bénévoles.

Les bénévoles ont cité les besoins suivants, en réponse à une question sur l'aide supplémentaire nécessaire pour améliorer leur sentiment de sécurité ou réduire les risques de mise en cause de la responsabilité de leur organisme :

- plus de formation à l'aiguillage des clients vers d'autres services communautaires pour des problèmes qu'ils ne sont pas en mesure de traiter ou préparés à traiter;
- plus de clarté dans les descriptions d'emploi et les politiques et méthodes de gestion de situations difficiles ou dangereuses.
- meilleure communication sur les questions de risque. Plusieurs bénévoles ont signalé que les évaluations formelles et la rétroaction du personnel pourraient être l'occasion de parler des questions de sécurité personnelle et d'évaluer les compétences des bénévoles dans ce domaine.
- politiques stipulant que les bénévoles dispensant des services directs aux clients travaillent par deux pour diminuer les préoccupations en matière de sécurité.
- bureaux conçus judicieusement, de manière à assurer une certaine protection contre les clients agités et comportant un bouton d'alarme à employer en cas d'urgence.

Résumé et interprétation des constatations tirées du groupe de discussion

Le groupe de discussion des bénévoles a permis de faire ressortir des divergences de points de vue marquées entre les bénévoles et les représentants des organismes sans but lucratif. Ces divergences portaient sur l'incidence des coupures budgétaires du gouvernement, en particulier par rapport à l'augmentation de la portée des tâches confiées aux bénévoles. Ce sont les bénévoles qui ont fait le plus ressortir la relation de cause à effet entre les coupures budgétaires gouvernementales et les contraintes subies par les organismes pour confier aux bénévoles des fonctions qui ne relevaient pas traditionnellement de leur compétence. Cet état de fait donne à penser que les bénévoles ont l'impression d'être davantage sollicités, à la fois par le transfert de responsabilités et par les pressions pour en assumer d'autres. Bien que ces responsabilités supplémentaires aient trait, pour l'essentiel, à des tâches administratives, il semble également que la prestation directe de services fasse partie de ces transferts de responsabilité, ce qui est un phénomène qui inquiète particulièrement les avocats. Si la réduction des services assurés par le gouvernement et du financement qu'il verse se poursuit, ces responsabilités et les risques qui leur sont associés augmenteront vraisemblablement.

9. Évaluation qualitative des divers volets d'une stratégie de gestion du risque

Il a été demandé aux représentants du secteur des assurances et du secteur juridique, dans le cadre des entrevues, d'évaluer les outils de gestion du risque recensés dans l'analyse documentaire et l'enquête auprès des organismes. Ils devaient évaluer l'efficacité de chaque outil à partir des catégories suivantes : efficacité élevée, efficacité moyenne et efficacité faible (tableau 3, page 36).

Les informations présentées dans ce tableau sont à examiner avec prudence, à cause du faible nombre de répondants. Toutefois, dans les domaines où les avocats et les agents d'assurances partagent le même avis, il est possible de procéder à la comparaison entre les méthodes de gestion du risque recommandées et leur application véritable par les organismes bénévoles et communautaires. L'équipe de recherche a recensé, à partir de ce tableau, deux domaines où il existe une divergence entre la pratique recommandée et la pratique en vigueur :

1. l'efficacité de l'évaluation formelle du risque des programmes de bénévolat en cours a été jugée *élevée ou moyennement élevée* par les agents d'assurances et les avocats. Or, les organismes sans but lucratif ne sont que 33 % à avoir signalé procéder à ce type d'évaluation lors de l'enquête. Une évaluation formelle est un indicateur important de la gestion et du traitement judicieux de ses risques par un organisme. Ces évaluations ne sont pas compliquées et devraient être obligatoires pour tout nouveau programme de bénévolat.

2. l'efficacité des formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des clients a été jugée élevée, à la fois par les agents d'assurance et les avocats, mais les organismes sans but lucratif n'ont été que 52 % à déclarer les employer. Ces formulaires doivent être mis au point et employés systématiquement dans le cadre des programmes qui dispensent directement des services à leurs clients.

10. Conclusion

Des responsabilités de plus en plus lourdes sont confiées – explicitement ou implicitement – aux organismes sans but lucratif en matière de prestation de services essentiels. Bien que le service bénévole et communautaire dans son ensemble ait pris ses dispositions pour relever ce défi, souvent en sollicitant davantage les bénévoles, de nombreux organismes trouvent cela difficile à accomplir dans le respect de la sécurité et de manière défendable d'un point de vue déontologique. Ils sont nombreux à se débattre dans des difficultés liées à l'augmentation des tarifs d'assurance et au manque de temps, de fonds et d'autres moyens pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de gestion du risque.

Malgré le rôle vital des programmes de bénévolat au sein de notre société, il n'existe aucune norme et pratique normalisées en matière d'assurances ou dans le cadre du droit pour tenir compte de la nature unique du secteur sans but lucratif et pourvoir à ses besoins. Cette étude a mis en relief un manque de prise de conscience, par les organismes, de la nature des risques qu'ils assument, des lacunes dans leurs connaissances de ces risques et dans leur capacité à les résoudre. Ce sont les divergences manifestes

Tableau 3 : Perception de l'efficacité des outils de gestion du risque¹⁷

Outil de gestion du risque	% d'organismes utilisant cet outil (selon les organismes)	% d'organismes utilisant cet outil (selon les bénévoles)	Efficacité moyenne (évaluée par cinq agents d'assurances)	Efficacité moyenne (évaluée par cinq avocats)
<i>Filtrage des bénévoles : vérification des références</i>	55	60	Élevée	Moyennement élevée
<i>Entrevues individuelles</i>	85	80	Moyenne	Moyennement élevée
<i>Vérification des casiers judiciaires</i>	77	90	Élevée	Moyennement élevée
<i>Agrément obligatoire propre à l'activité bénévole</i>	30	40	Moyenne	Moyennement élevée
<i>Évaluation formelle du risque des programmes de bénévolat</i>	33	30	Élevée	Moyennement élevée
<i>Orientation/formation des bénévoles</i>	70	60	Élevée	Moyennement élevée
<i>Programme de mentorat/jumelage obligatoire</i>	67	60	À peine moyenne	Moyennement élevée
<i>Directives de supervision des bénévoles</i>	67	80	Élevée	Élevée
<i>Formation permanente des bénévoles</i>	70	80	À peine moyenne	Moyenne
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des bénévoles</i>	48	10	Élevée	Moyennement faible
<i>Formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des clients</i>	52	30	Élevée	Élevée
<i>Période d'essai pour les bénévoles</i>	26	20	À peine moyenne	Moyennement élevée

¹⁷ Ce tableau comporte désormais plus de trois catégories pour analyser les outils d'une stratégie de gestion du risque. Les personnes interviewées ont en effet trouvé que l'évaluation à partir du classement entre efficacité élevée, moyenne et faible était trop restrictive.

entre les opinions des organismes et celles de leurs bénévoles qui illustrent peut-être le mieux ces lacunes : selon les premiers, ils réagissent de manière judicieuse au risque, alors que, selon les seconds, le risque est en hausse.

Le soutien du secteur par les politiques publiques est loin de répondre à ses besoins. Les gouvernements d'ordre provincial comme fédéral – qui dépendent de plus en plus du secteur bénévole et communautaire et des programmes de bénévolat pour assurer des services indispensables – n'ont pas pris les mesures qui s'imposent pour aider le secteur bénévole et communautaire à gérer ses risques. Un débat de grande envergure est indispensable sur l'éventail acceptable des activités que les bénévoles devraient être tenus d'exécuter. La définition du niveau d'engagement du gouvernement au service des stratégies de gestion du risque (p. ex., grâce à des mesures de soutien comme le *Master Insurance Program*) devrait être un volet clé de cette discussion.

11. Recommandations

Nous formulons les recommandations suivantes à partir des constatations effectuées dans le cadre de cette étude.

Organismes sans but lucratif

Recommandation 1 : les organismes sans but lucratif devraient collaborer à un projet destiné à concevoir des méthodes d'évaluation et de partage d'informations en matière de répercussions possibles des coupures budgétaires gouvernementales.

La redéfinition à la baisse des programmes de soutien parrainés par le gouvernement semble avoir élargi l'éventail des besoins des clients et de leurs exigences par rapport aux services du secteur bénévole et communautaire, ce qui semble augmenter, par ricochet, la probabilité que les bénévoles travaillent auprès de populations vulnérables. Les organismes sans but lucratif devraient collaborer à un projet de définition de mesures de référence pour évaluer l'incidence sur les clients des mesures d'austérité prises par le gouvernement à l'encontre des programmes qu'il finance.

Recommandation 2 : le secteur bénévole et communautaire devrait mettre au point des modalités d'évaluation de la mission et de la capacité d'action des organismes pour déterminer s'ils sont en mesure d'élargir des programmes existants ou de gérer plus de nouveaux programmes.

Les organismes sans but lucratif, leur personnel et leurs bénévoles semblent repousser les limites de leurs ressources pour accomplir leur mission et répondre aux besoins communautaires. Cet état de fait soulève la question des moyens à employer pour évaluer si les organismes ont dépassé leurs capacités, en assumant une charge de travail excessive, ou les limites de la déontologie, en faisant appel à des bénévoles pour compenser les manques dus aux mesures d'austérité (p. ex., en créant des programmes de bénévolat pour dispenser des services, comme les soins à domicile et le counselling autrefois dispensés par des employés rémunérés). Le secteur bénévole et communautaire devrait mettre au point les modalités d'évaluation de cet enjeu.

Recommandation 3 : les organismes sans but lucratif devraient protéger leurs bénévoles en analysant et en amendant leurs politiques, méthodes de travail et couverture d'assurance pour traiter tout l'éventail des questions de responsabilité, en particulier celles qui concernent leurs administrateurs.

La remise en question du niveau de connaissances et de prise de conscience de l'ensemble du secteur bénévole et communautaire en matière de protection des bénévoles et de leur propre protection contre la mise en cause de leur responsabilité semble justifiée. Les organismes sans but lucratif devraient adopter

des pratiques de gestion du risque normalisées, comme l'évaluation annuelle systématique du risque lié à leurs activités bénévoles et l'élaboration de formulaires d'autorisation/de consentement éclairé des clients pour les programmes qui dispensent directement des services à leurs clients.

Avocats

Recommandation 1 : les avocats devraient envisager de jouer un rôle plus actif en réponse aux lacunes des connaissances des organismes en matière de questions de responsabilité, en organisant des ateliers et des séances d'information sur la responsabilité civile et la gestion du risque.

Grâce à leurs connaissances et expérience, les avocats peuvent faire comprendre aux organismes sans but lucratif les complexités du droit en matière de bénévoles et de responsabilité. Au lieu de travailler avec les organismes pour résoudre leurs problèmes ou au cas par cas, les avocats pourraient organiser (éventuellement chaque année) des séances d'information ou des ateliers sur la responsabilité et la gestion du risque, dans le cadre de leur barreau local ou de leur bureau de consultation juridique communautaire.

Recommandation 2 : les avocats devraient envisager de s'associer au secteur bénévole et communautaire pour réclamer des modifications des politiques publiques susceptibles de compenser le risque lié aux activités bénévoles.

L'évolution actuelle des lois qui s'appliquent aux organismes du secteur bénévole et communautaire et à leur responsabilité civile les rend vulnérables.

Des collectivités publiques des États-Unis et la Nouvelle-Écosse ont reconnu l'importance du rôle du secteur bénévole et communautaire au sein de la société civile en adoptant des lois de protection des bénévoles. Ces lois garantissent une protection limitée des bénévoles travaillant au sein des organismes sans but lucratif contre les poursuites judiciaires. L'Association du barreau canadien devrait envisager de promouvoir la nécessité d'adopter une législation de ce type à l'échelle de la nation.

Recommandation 3 : l'Association du barreau canadien pourrait avancer un peu plus dans la direction de la création d'un ensemble de lois propres aux bénévoles et aux activités bénévoles en collaborant avec le secteur bénévole et communautaire à la synthèse et la clarification des textes et des précédents juridiques pertinents pour le secteur bénévole et communautaire.

Ce travail de synthèse pourrait porter, par exemple, sur les conséquences des décisions en matière de pensionnat et permettre de clarifier la définition et les normes en matière de supervision adéquate.

Industrie de l'assurance

Recommandation 1 : l'industrie de l'assurance devrait mettre à l'étude l'élaboration d'un traitement et de normes à l'échelle de l'industrie (p. ex., dans le cadre du Bureau d'assurance du Canada) en matière de questions d'assurances propres aux organismes bénévoles et communautaires.

Les professionnels de l'industrie de l'assurance sont les experts de leur domaine. Ils pourraient aider les organismes sans but lucratif à mettre au

point des protocoles normalisés et des ressources documentaires à employer par les agents d'assurances dans le cadre de leurs relations avec leurs clients du secteur bénévole et communautaire.

Recommandation 2 : l'industrie de l'assurance devrait mettre à l'étude les mesures à prendre pour modifier l'attitude des agents et des courtiers d'assurance par rapport au secteur bénévole et communautaire.

Les agents et les courtiers d'assurances ne comprennent pas toujours les organismes sans but lucratif. L'industrie pourrait envisager les deux actions suivantes pour remédier à cette méconnaissance du secteur : intégrer une formation sur la nature unique du secteur bénévole et communautaire aux programmes de formation des agents d'assurances et à leur examen d'obtention du permis d'exercice et mettre au point un programme de prix et de reconnaissance pour les agents et les courtiers dont les services sont favorables au secteur bénévole et sans but lucratif.

Gouvernement

Recommandation 1 : le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait prendre l'initiative d'un échange de vues sur les politiques entre les ministères fédéral et provinciaux qui sous-traitent avec des services avec des organismes faisant appel à des bénévoles pour les dispenser.

Compte tenu du rôle vital du secteur bénévole et communautaire dans la prestation de services financés par le gouvernement et l'anticipation de sa croissance possible, le gouvernement de la Colombie-Britannique devrait prendre l'initiative d'un

échange de vues avec les autres gouvernements sur des thèmes tels que l'analyse des aides des gouvernements à la gestion du risque, la définition de limites claires à l'éventail de services que les bénévoles peuvent être tenus de dispenser et la mise au point d'un dispositif de dédommagement des organismes pour la hausse des primes d'assurance.

Recommandation 2 : le gouvernement fédéral devrait créer un programme d'assurance national pour que les organismes du secteur bénévole et communautaire puissent faire face au coût de l'assurance de la responsabilité civile.

Le secteur bénévole et communautaire est un pan vital de la société canadienne. Il a besoin à ce titre d'un soutien public efficace pour continuer à accomplir ce rôle. Un régime d'assurance comparable à celui du *Master Insurance Program* du gouvernement de la province de Colombie-Britannique devrait être mis en place et élargi pour englober l'assurance de la responsabilité civile – formule générale, l'assurance des erreurs et omissions et l'assurance automobile.

Bénévoles

Recommandation : le secteur sans but lucratif devrait mener à terme un travail de recherche de grande envergure pour recenser les répercussions de l'évolution du soutien du gouvernement sur les services assurés par les bénévoles, ainsi que les mesures à prendre pour améliorer la sécurité des bénévoles et leur soutien.

Ce sont les bénévoles qui, parmi tous les groupes de personnes sondées lors de ce travail de recherche, ont fait le plus ressortir la relation de cause à effet entre les coupures budgétaires gouvernementales et l'augmentation des contraintes subies par les organismes pour leur confier des fonctions qui ne relevaient pas traditionnellement de leur compétence. Leurs réponses donnent à penser que les bénévoles se sentent davantage sollicités, à la fois par le transfert de responsabilités et par les pressions pour en assumer d'autres. Ces responsabilités ont notamment trait à la prestation directe de services, ce qui est particulièrement préoccupant du point de vue de la responsabilité civile. Tous les secteurs – les gouvernements, le secteur bénévole et communautaire, les avocats et l'industrie de l'assurance – devraient mettre au point des modalités de recueil de la rétroaction des bénévoles de première ligne, les mieux placés pour constater toute évolution.

12. Références

Sources d'information citées dans ce rapport

Arai, S. « Privatization and the impact on voluntary associations: Tensions between service provision and citizenship », *Journal of Leisurability*, 1999, vol. 26, no 4. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du *Journal of Leisurability* <www.lin.ca/resource/html/Vol26/V26N4A2.htm>.

Bénévoles Canada offre aux organismes sans but lucratif la possibilité de souscrire à une assurance sur la responsabilité civile des administrateurs et des dirigeants, Ottawa, communiqué de presse de Bénévoles Canada, en date du 19 octobre 2004. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Bénévoles Canada <http://docs.volunteer.ca/news/D&O_News_Release_F.htm>.

Basok, T., Ilcan, S. et Malesevic, B. *Le bénévolat et la justice sociale dans les organismes communautaires*, Toronto, Centre canadien de philanthropie, 2002. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du catalogue de la bibliothèque d'Imagine Canada <<http://nonprofitscan.andornot.com/default.htm>>.

Cassels Brock & Blackwell, S.R.L. *Vicarious liability in the non-profit sector*, Toronto, (date inconnue). Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web de Statistique Canada <[http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incilp-pdci.nsf/vwapj/vicarious_fr.pdf/\\$FILE/vicarious_fr.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/incilp-pdci.nsf/vwapj/vicarious_fr.pdf/$FILE/vicarious_fr.pdf)>.

Carter, T.S. et Connor, J.M. *Legal risk management checklist for charities and not-forprofits (version abrégée)*, Orangeville (Ontario), Carter & Associates, 2003a. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Carter and Associates <www.carters.ca>.

Carter, T.S. et Connor, J.M. *Legal risk management checklist for not-for-profit organizations (non-charities)*, Orangeville (Ontario), Carter & Associates, 2003b. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Carter and Associates <www.carters.ca>.

Carter, T.S. et Connor, J.M. *Legal risk management checklist for charities*, Orangeville (Ontario), Carter & Associates, 2003c. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Carter and Associates <www.carters.ca>.

Denton, H. et Lally, F. *Myths of volunteer risk management. Part 2*, 1998. Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web du Nonprofit Risk Management Center <<http://nonprofitrisk.org/tools/archive/volunteer09001998-p.htm>>.

Fisher, J. C. et Cole, K. M. *Who supervises?*, 1993. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web d'Energize Incorporated <www.energizeinc.com/art/alea.html>.

-
- Goldberg, M. *Protecting volunteers and nonprofit organizations: A study on risk management and liability insurance of voluntary organizations in British Columbia*. Vancouver: United Community Services Co-op and Volunteer BC, 2002. Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web de la United Community Services Co-op <www.ucscoop.com/uploads/images/5/risk_management_final_report_Apr_402.pdf>.
- Graff, L. « It's never over: Ongoing screening of volunteers and paid staff », *e-Volunteerism*, 2002, vol. 1, no 1. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web d'e-Volunteerism <www.e-volunteerism.com>.
- Graff, L. *Better safe: Risk management in volunteer programs and community service*, Dundas (Ontario), Linda Graff and Associates, 2003. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Linda Graff and Associates Inc. <www.lindagraff.ca/non%20html/ItsNever.pdf>.
- Graff, L. *Genetic engineering of the volunteer movement*, 2001. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Linda Graff and Associates Inc. <www.lindagraff.ca/non%20html/Cost_Ben.pdf>.
- Hall, M.H. et Reed, P.B. « Shifting the burden: How much can government download to the nonprofit sector? », *Canadian Public Administration*, 1998, vol. 41, no 1, p. 1-20.
- Hall, M. et Statistique Canada. *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, Ottawa, Statistique Canada, 2004. No au catalogue : 61-533XPF. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du catalogue de la bibliothèque d'Imagine Canada <<http://nonprofitscan.andornot.com/default.htm>>.
- Jackson, R.J. *Volunteers: Asset or liability? Practical tips for volunteers and those working with volunteers*, London (Ontario), Cunnart and Associates, 2003.
- L'assurance de la responsabilité civile dans le secteur bénévole et communautaire : cerner les enjeux*, Forum du secteur bénévole et communautaire, 2004. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du Forum du secteur bénévole et communautaire <http://www.voluntary-sector.ca/fr/liability/framing_issues/index.cfm>.
- Points de vue : compte rendu du Forum canadien sur le bénévolat 2003*, Bénévoles Canada, 2003. Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web de Bénévoles Canada <<http://www.volunteer.ca/volunteer/francais/pdf/2003ForumReportFre.pdf>>.
- Points forts et points faibles*, Projet de démonstration de ROLE en matière de politiques de santé, étude de cas, quatrième point, 2004. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du projet ROLE en matière de politiques de santé <http://www.projectvoice.ca/French/Documents/CMHA/CMHA_e_page04.html>.

Reed, P. et Howe, V. *Les organismes bénévoles en Ontario au cours des années quatre-vingt-dix – Renseignements et observations à l'intention du secteur sans but lucratif – Élaboration d'une base de connaissances*, Ottawa, Statistique Canada, 2000. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Statistique Canada <<http://www.statcan.ca/francais/freepub/75F0033MIF/75F0033MIF2000001.pdf>>.

Responsabilité des administrateurs : document de travail sur la responsabilité légale, la gestion des risques et le rôle des administrateurs dans les organisations à but non lucratif, Ottawa, Bénévoles Canada, 2002. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Bénévoles Canada <<http://www.volunteer.ca/volunteer/francais/pdf/LiabilityFre.pdf>>.

Roberts, L. *Under siege: A study of nonprofit, community-based agencies in an era of Cuts*, Halifax, Captain William Spry Community Centre, Metro Community Services Network, and Nova Scotia Association of Social Workers, 1998. Téléchargé pour la dernière fois le 15 juin 2005, à partir du site Web du Captain William Spry Community Centre <www.vsr-trsb.net/pagvs/captain_william_spry_community_c.htm>.

Scott, K. *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Ottawa, 2003, Conseil canadien de développement social. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du Conseil canadien de développement social <<http://www.ccsd.ca/francais/pubs/2003/fm/rs.pdf>>.

Street, L. *Campagne nationale d'éducation sur le filtrage des bénévoles et des employés occupant un poste de confiance auprès d'enfants et d'autres personnes vulnérables*, Ottawa, 1996, Association des centres d'action bénévoles. Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web du catalogue de la bibliothèque d'Imagine Canada <<http://nonprofitscan.andornot.com/default.htm>>.

Take the first step: Understand volunteer screening, Ontario Volunteer Centre Network (date inconnue). Téléchargé pour la dernière fois le 16 juin 2005, à partir du site Web de Bénévoles Canada <www.volunteer.ca/volunteer/pdf/Comm_Booklet.pdf>.

Volunteers and the law: A guide for volunteers, organizations and boards, People's Law School, 2001. Téléchargé pour la dernière fois le 17 juin 2005, à partir du site Web de la People's Law School <www.publiclegaled.bc.ca/volunteers/volone.htm>.

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



www.kdc-cdc.ca