

FRÉQUENCE DE DIVERSES FORMES D'INOBSERVATION

À sa réunion de septembre 2001, la Table conjointe sur le cadre réglementaire a demandé des renseignements sur les problèmes d'observation associés aux organismes de bienfaisance et sur leur fréquence. La Table a besoin de ces renseignements pour être en mesure de recommander un nouveau régime de sanctions pour les organismes de bienfaisance enregistrés.

Il est impossible d'obtenir directement le genre de renseignements demandé par la Table. Ce qu'on peut observer, ce sont les problèmes qu'éprouvent les autorités réglementaires lorsqu'elles enquêtent sur les organismes de bienfaisance. Nous n'avons aucun moyen de déterminer si ces problèmes sont représentatifs. Bien entendu, il est fort possible qu'ils ne le soient pas, car un organe de réglementation peut se concentrer sur une forme d'inobservation particulière à un moment donné.

En vue d'équilibrer certains des biais, nous avons examiné trois ensembles distincts de données, soit :

- les dossiers des 58 organismes de bienfaisance qui ont perdu leur enregistrement entre 1995 et 2001 pour des raisons autres que la non-production d'une déclaration de renseignements annuelle;
- les 545 dossiers traités par la Division de l'observation de la Direction des organismes de bienfaisance au cours des six premiers mois de 2000;
- les 116 dossiers d'enquête diffusés dans le site Web de la Charity Commission for England and Wales en novembre 2001.

Le secrétariat de la Table s'est occupé de la cueillette et de l'analyse des données.¹

1. Généralités

Le tableau 1 montre les types d'inobservation rencontrés le plus souvent dans chacun des trois ensembles de données. Les éléments marqués d'un crochet — ✓ — sont ceux qui préoccupent à la fois l'organe de réglementation du Canada et celui du Royaume-Uni. Les éléments marqués d'un crochet entre parenthèses — (✓) — représentent les secteurs où il y a un chevauchement partiel.

¹ Chercheurs : Diana Laing, John Skelton et Judy Torrance.

Tableau 1

Les cinq grandes formes d'inobservation

Rang selon la fréquence	Dossiers de la Division de l'observation de l'ADRC	Révocation de l'enregistrement par l'ADRC*	Charity Commission
I	Reçus aux fins de l'impôt inexacts	Reçus aux fins de l'impôt inexacts	(✓) Contrôles financiers peu rigoureux
II	✓ Problèmes de production (déclaration inexacte, en retard, non produite)	✓ Problèmes de production (déclaration inexacte, en retard, non produite)	(✓) Rémunération des administrateurs, autres avantages
III	✓ Livres et registres inadéquats	✓ Activités autres que de bienfaisance	✓ Problèmes de production, inexactitude
IV	Autres questions liées à la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> (p. ex. production de T4)	✓ Livres et registres inadéquats	Manquement des fiduciaires au devoir de prudence
V	✓ Activités autres que de bienfaisance	Contingent des versements non respecté	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manquement des fiduciaires au devoir de diligence ▪ Problèmes de gestion (ex æquo au cinquième rang)

*Ne s'applique pas aux organismes dont l'enregistrement a été révoqué parce qu'ils ont omis de produire une déclaration.

D'après les données, nous pouvons supposer ce qui suit :

- Les organismes de bienfaisance qui attirent l'attention de l'organe de réglementation ont généralement plus d'un problème. En moyenne, il y a 2,3 problèmes dans un dossier traité par la Division de l'observation, 3,0 problèmes dans le dossier d'un organisme dont l'enregistrement a été révoqué et 2,8 problèmes dans le dossier d'un organisme sur lequel la Charity

Commission a enquêté.

- Les problèmes de production sont une des principales formes d'inobservation dans les trois ensembles de données.
- En étudiant les deux ensembles de données du Canada, nous avons constaté que la catégorie « activités autres que de bienfaisance » occupe un rang plus élevé que la catégorie équivalente de la Charity Commission (« biens utilisés à des fins autres que de bienfaisance »), mais cette forme d'inobservation se trouve dans 17 % des dossiers des organismes sur lesquels la Charity Commission a enquêté.
- La tenue de livres et registres inadéquats est l'un des types d'inobservation figurant en bonne place dans les deux ensembles de données canadiennes. Dans les enquêtes de la Charity Commission, ce type d'inobservation n'a fait surface qu'à une fréquence modérée. Les exigences énoncées explicitement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* concernant la tenue de livres et registres adéquats explique peut-être la fréquence plus rapprochée à laquelle on a constaté ce type d'inobservation au Canada.
- Il est à noter que 5 % des organismes dont l'enregistrement a été révoqué et des organismes sur lesquels la Charity Commission a enquêté tombent dans une catégorie qui englobe essentiellement les activités de financement frauduleuses.
- On peut facilement voir que les deux organes de réglementation n'ont pas le même cadre législatif : l'ADRC est très axée sur la *Loi de l'impôt sur le revenu* alors que la Charity Commission s'intéresse surtout à des questions de gestion et à l'opportunité du leadership des fiduciaires.

2. Dossiers traités par la Division de l'observation de l'ADRC entre janvier et juin 2000

Entre janvier et juin 2000, inclusivement, la Division de l'observation, qui relève de la Direction des organismes de bienfaisance de l'ADRC, a examiné les dossiers de 545 organismes de bienfaisance, dont la plupart ont subi une vérification sur les lieux. Les chercheurs n'ont pu examiner 34 de ces dossiers malgré au moins deux tentatives pour les trouver.² Par conséquent, l'ensemble de données contient des renseignements tirés de l'étude de 511 dossiers.

L'ADRC a effectué les vérifications pour diverses raisons. Pour les 399 dossiers dont la raison de la vérification pouvait être déterminée, la raison la plus courante était le suivi

² Il y a eu diverses raisons pour lesquelles des dossiers n'étaient pas accessibles. Par exemple, ils pouvaient se trouver en la possession d'un vérificateur dans un bureau local pour une vérification de suivi; ils pouvaient avoir été prêtés à une autre partie de l'ADRC; ou ils pouvaient simplement avoir été mal classés.

d'une vérification précédente (29 %). Les renseignements provenant de l'intérieur de l'ADRC, de l'examen de la déclaration annuelle ou du traitement du dossier d'une autre organisation, étaient responsables de 27 % des autres vérifications. Les raisons moins fréquentes incluaient les suivantes : la Division de l'observation se concentrait sur un sujet donné (21 %); on avait reçu un renseignement du grand public (12 %); une sélection aléatoire (10 %); et un suivi effectué en raison de préoccupations soulevées au moment de l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance (1 %).

Le tableau 2 montre la répartition des divers types d'inobservation constatés.

Tableau 2

Dossiers traités par la Division de l'observation : Formes d'inobservation

Forme d'inobservation	Nombre de fois cette forme d'inobservation était repérée	Pourcentage de 511 organismes de bienfaisance avec cette forme d'inobservation
Fins autres que de bienfaisance	18	4
Activités autres que de bienfaisance	77	15
Activités politiques plus qu'accessoires	12	2
Activités commerciales non complémentaires	7	1
Avantages indûment conférés à des particuliers	16	3
Livres et registres inadéquats	158	31
Contingent des versements non respecté	26	5
Dons à des donataires non reconnus	56	11
Contrôle déficient sur les activités réalisées à l'étranger	41	8
Reçus aux fins de l'impôt inadéquats	372	73
Déclaration incomplète/inexacte	289	57
Production tardive/ non-production	81	16
Autres infractions à la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	105	21
Total (Moyenne de 2,5 problèmes d'inobservation par organisme de bienfaisance)	1258	

Les catégories d'inobservation sont fondées sur celles que la Division de l'observation a définies pour son propre usage. Les lecteurs de l'extérieur de l'organisation ne connaissent peut-être pas certaines des catégories :

Contingent des versements non respecté : La *Loi de l'impôt sur le revenu* oblige les organismes de bienfaisance enregistrés à dépenser un montant minimum chaque année pour leurs programmes de bienfaisance. L'organisme qui n'a pas dépensé le montant minimum est considéré comme en « défaut de respecter son contingent des versements ». Des dépenses importantes pour des éléments tels que des levées de fonds peuvent expliquer que l'organisme de bienfaisance ne puisse pas respecter son contingent.

Dons à des donataires non reconnus : Selon les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les organismes de bienfaisance enregistrés ne peuvent faire des dons à d'autres organisations que si celles-ci sont des « donataires reconnus ». Les organismes de bienfaisance enregistrés constituent le plus grand groupe de donataires reconnus, mais la Loi comprend une liste de nombreuses autres catégories d'organisations telles que des municipalités et certaines universités étrangères.

Dépenses à l'étranger (contrôles déficients) : Les organismes de bienfaisance qui livrent des services de bienfaisance hors du Canada doivent toujours orienter ces programmes et en garder le contrôle eux-mêmes. On ne considère pas que les organismes contrôlent leurs propres activités s'ils ne font que transférer des fonds pour soutenir le travail d'une organisation étrangère.

Reçus aux fins de l'impôt inadéquats : Cette catégorie comprend à la fois des problèmes importants, comme lorsque l'organisme émet des reçus de dons officiels pour des sommes dépassant la valeur du don reçu de façon substantielle, et des problèmes mineurs, ayant trait par exemple au format des reçus. Malheureusement, l'ensemble de données ne faisait aucune différence entre les problèmes substantiels et mineurs.

Autres infractions à la *Loi de l'impôt sur le revenu* : Cette catégorie comprend un vaste éventail de dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, dont des dispositions s'appliquant à tous les organismes, touchant par exemple l'émission de relevés adéquats attestant des revenus des employés (T4).

Il y a environ dix ans, la Direction a produit un tableau semblable montrant les types d'inobservation constatés dans le cadre des vérifications.³ Les résultats sont reproduits dans le tableau 3 ci-dessous. La comparaison de cet ensemble de données antérieures avec les résultats de 2000 suggère que la répartition des divers types d'inobservation n'a pas beaucoup changé au cours de la période.

³ Nous n'avons pas pu retracer l'étude effectuée au début des années 1990 elle-même. Les données ont apparemment été tirées d'une base de données tenue au moment où les types d'inobservation ont été notés dans 1 424 rapports de vérification. Bien qu'il ait été nécessaire d'unir certaines catégories d'inobservation pour les rendre comparables, elles semblent être virtuellement identiques à celles utilisées dans la plus récente étude.

Tableau 3

Dossiers traités par la Division de l'observation : Formes d'inobservation, début des années 1990 et 2000

Forme d'inobservation	Début des années 1990 %	2000 %
Fins ou activités autres que de bienfaisance	2,1	7,6
Activités politiques plus qu'accessoires	0,7	1,0
Activités commerciales non complémentaires	0,5	0,6
Avantages indûment conférés à des particuliers	1,1	1,3
Livres et registres inadéquats	5,9	12,6
Contingent des versements non respecté	2,9	2,1
Dons à des donataires non reconnus	2,3	4,5
Contrôle déficient sur les activités réalisées à l'étranger	3,0	3,3
Reçus aux fins de l'impôt inadéquats	34,9	30,0
Déclaration incomplète/inexacte	27,1	23,0
Production tardive/non-production	1,6	6,4
Autres	17,9	8,3
Total	100 N = 1 755	100 N = 1 258

Lorsqu'elle examine une vérification, la Division de l'observation a de nombreuses options :

- envoi d'une « lettre confirmant l'absence d'infraction » : on n'a trouvé aucun secteur d'inobservation significative;
- envoi d'une « lettre à des fins éducatives » : on a trouvé un secteur d'inobservation ou plus, et l'organisme de bienfaisance est informé de ce qu'il doit faire pour se plier aux exigences législatives;
- envoi d'une « lettre d'engagement » : on a trouvé un secteur d'inobservation ou plus, et l'organisme de bienfaisance doit s'engager par écrit à corriger les problèmes décelés;
- envoi d'une « lettre d'équité administrative » (LEA) : on a trouvé un ou plusieurs secteurs d'inobservation grave, et l'organisme de bienfaisance se voit informé que la Direction envisage de révoquer ou d'annuler son enregistrement;
- révocation de l'enregistrement de l'organisme : remarquez que le nombre de révocations indiqué dans le tableau 4 ci-dessous est plus élevé que le nombre de révocations en raison d'infractions graves (N = 14 pour l'année 2000 en entier) indiqué dans le rapport intérimaire de la Table. Le nombre le plus élevé ci-dessous inclut les organismes de bienfaisance qui ont demandé la révocation de leur enregistrement ou dont l'enregistrement a été révoqué parce qu'ils n'ont pas produit

leur déclaration annuelle pendant la période au cours de laquelle la Division de l'observation examinait la vérification;

- annulation de l'enregistrement de l'organisme : les enregistrements peuvent être annulés lorsque la Direction des organismes de bienfaisance conclut qu'elle a fait une erreur en enregistrant l'organisation. Les annulations n'ont pas d'effet sur l'impôt des organismes dont l'enregistrement est révoqué. Le nombre d'annulations indiqué dans le tableau 4 est un peu plus élevé que le nombre (N = 13 pour l'année 2000 en entier) indiqué dans le rapport intérimaire de la Table. La différence peut s'expliquer par le fait que la consignation de la date d'annulation a été faite différemment pour les deux ensembles de données;
- annulation de la vérification : si la Direction de l'observation n'a pas pu examiner les résultats de la vérification dans un délai raisonnable, on peut prendre la décision d'annuler la vérification originale et d'effectuer une nouvelle vérification pour obtenir des renseignements plus à jour;
- « autre » : cette catégorie englobe les tâches non liées à la vérification que la Division de l'observation exécute, telles que le calcul du contingent des versements d'un organisme.

Tableau 4

Dossiers traités par la Division de l'observation : Mesures de réglementation

Mesure de réglementation	Nombre	Pourcentage
Lettre confirmant l'absence d'infraction	21	4
Lettre à des fins éducatives	162	32
Lettre d'engagement	204	40
Lettre d'équité administrative	8	2
Annulation de l'enregistrement	17	3
Révocation de l'enregistrement	57	11
Annulation de la vérification	28	5
Vérification toujours en cours	9	2
Autres	5	1
Total	511	100

La répartition indiquée ci-dessus suggère qu'environ un dossier sur dix que traite la Division de l'observation est clos avec une révocation. Toutefois, sept dossiers sur dix donnent lieu à une lettre d'engagement ou à une lettre à des fins éducatives.

Les divers types de résultats des vérifications varient-ils selon le type d'inobservation? Si cela s'avère être le cas, on peut supposer que la Division de l'observation traite généralement certaines formes d'inobservation de façon plus sévère que d'autres. Le tableau 5 ne traite que des lettres à des fins éducatives, des lettres d'engagement et d'une catégorie combinée regroupant les trois mesures les plus graves (lettre d'équité administrative, annulation et révocation).

Tableau 5

Dossiers traités par la Division de l'observation : inobservation et mesures de réglementation

Forme d'inobservation	Mesures de réglementation (les pourcentages se lisent horizontalement)			Total (N) = 100 %
	Lettre à des fins éducatives	Lettre d'engagement	LEA, annulation, révocation	
Fins autres que de bienfaisance	6 %	12 %	82 %	(17)
Activités autres que de bienfaisance	6	23	71	(70)
Activités politiques plus qu'accessoires	25	63	13	(8)
Activités commerciales non complémentaires	17	17	67	(6)
Avantages indûment conférés à des particuliers	27	27	47	(15)
Livres et registres inadéquats	21	57	21	(145)
Contingent des versements non respecté	4	63	33	(24)
Dons à des donataires non reconnus	21	62	17	(53)
Contrôle déficient sur les activités réalisées à l'étranger	16	62	21	(37)
Reçus aux fins de l'impôt inadéquats	39	51	10	(346)
Déclaration incomplète/inexacte/	36	52	12	(267)
Production tardive/non-production	20	43	37	(76)
Autres infractions à la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	34	52	15	(95)
Total	29	50	21	(1 159)

Le tableau indique que les types d'inobservation qui risquent le plus d'attirer des mesures sévères sont les suivants : fins autres que de bienfaisance, activités autres que de bienfaisance, activités commerciales non complémentaires et avantages indûment conférés à des particuliers. Toutefois, aucun type d'inobservation n'a été traité uniformément avec indulgence ou sévérité. Cette situation suggère que les faits propres à

chaque cas ont une grande influence sur le résultat — des faits tels que la présence d'un ou de plusieurs types d'inobservation et le degré d'inobservation.

(Bien que cette question dépasse le cadre du sondage, il ne faut pas oublier la pratique de la Direction consistant à annuler l'enregistrement des organismes qui ne produisent pas leurs déclarations annuelles. Cette pratique représente une exception à la conclusion tirée au paragraphe précédent. Il existe ici un type d'inobservation particulier qui s'est toujours ensuivi de mesures sévères.)

Environ un tiers des dossiers de la Division de l'observation concernaient des organismes de bienfaisance ayant déjà subi une vérification au moins une fois auparavant. Les mesures prises en rapport avec ces dossiers ne sont pas de nature plus sévère, mais elles suivent généralement les mêmes tendances que l'on a observées dans l'ensemble de l'échantillon. Parmi les explications possibles pour ces tendances, l'une serait que les organisations ayant déjà subi une vérification tendent à corriger leurs situations d'inobservation, de sorte que l'on émet des lettres confirmant l'absence d'infraction ou des lettres à des fins éducatives, ou, si l'on observe à nouveau le même type d'inobservation, on ne considère toujours pas qu'il s'agit d'un motif suffisant pour justifier une révocation.

3. Dossiers des organismes dont l'ADRC a révoqué l'enregistrement

Il s'agit des dossiers des 58 organismes dont l'ADRC a révoqué l'enregistrement pour une raison autre qu'un problème de production. Les catégories de codes sont celles qu'a établies la Division de l'observation pour ses propres besoins.

Tableau 6

Dossiers d'organismes dont l'enregistrement est révoqué : Formes d'inobservation

Forme d'inobservation	Nombre de fois cette forme d'inobservation était repérée	% de dossiers parmi les 58 avec cette forme d'inobservation
Activités [et fins] autres que de bienfaisance	29	50
Activités politiques plus qu'accessoires	9	16
Activités commerciales non complémentaires	3	5
Avantages indûment conférés à des particuliers	7	12
Livres et registres inadéquats	27	47
Contingent des versements non respecté	13	22
Dons à des donataires non reconnus	8	14
Contrôle déficient sur les activités réalisées à l'étranger	3	5
Reçus aux fins de l'impôt délivrés de manière inappropriée (y compris 21 cas d'abus important et 15 cas où la présentation du reçu était incorrecte)	36	62
Déclaration incomplète/inexacte	15	26
Production tardive/non-production	15	26
Don prêté au donateur	0	-
Placements non admissibles	0	-
Bourses d'étude et prix	0	-
T4 et T4A non produits	5	9
Prêt à un administrateur	0	-
Beaucoup d'activités de financement/peu de dépenses pour les programmes	9	16
Autres	1	2
Total (Moyenne de 3,1 problèmes d'observation par organisme)	180	

4. Résultats des enquêtes de la Charity Commission

Le tableau 7 présente les résultats de notre examen des rapports d'enquête affichés dans le site Web de la Charity Commission en novembre 2001. Pour ce qui est des préoccupations relatives à la réglementation, seulement environ un tiers des questions soulevées dans les divers rapports de la Charity Commission paraissent semblables à celles que l'ADRC a définies. (Nous n'avons aucun renseignement sur les questions que le Inland Revenue pourrait soulever concernant les organismes de bienfaisance en Angleterre et au pays de Galles.)

Tableau 7

Enquêtes de la Charity Commission : Formes d'inobservation

Forme d'inobservation	Nombre de fois cette forme d'inobservation était repérée	% de 116 organismes de bienfaisance avec cette forme d'inobservation
✓ = recoupe une des catégories de l'ADRC (✓) = recoupe une des catégories de l'ADRC en partie		
✓ Biens utilisés à des fins autres que de bienfaisance (ou impossible de prouver qu'ils ont été utilisés à des fins de bienfaisance)	20	17
Activités de bienfaisance incompatibles avec les objectifs de l'organisme de bienfaisance	3	3
✓ Activités politiques	2	2
✓ Coûts des activités de financement élevés par rapport à ceux des activités de bienfaisance	6	5
Organisme de bienfaisance inactif	8	7
Non respect de la législation sur les activités de financement	15	13
Présentation d'information trompeuse au public	10	9
✓ Contrôles financiers peu rigoureux	29	25
Non respect des SORP [normes du RU pour l'établissement d'états financiers]	10	9
✓ Registres inadéquats (p. ex. procès-verbaux)	17	15
Inefficacité sur le plan administratif, procédures inadéquates	18	16
(✓) Vol de fonds de bienfaisance/fraude	2	2
Utilisation d'un nom invalide	4	3
✓ Problèmes de production, inexactitude	26	22
(✓) Rémunération des administrateurs, autres avantages	26	22
Aucune mesure prise pour éviter les différends possibles	20	17
Les fiduciaires doivent agir collectivement : aucun d'entre eux ne doit diriger les autres	7	6
Les fiduciaires doivent diriger le personnel/le PDG	18	16

Manquement au devoir de prudence (l'organisme n'a pas demandé de conseils, notamment en ce qui concerne les investissements, etc.)	25	22
Manquement au devoir de compétence (connaissances limitées)	8	7
Manquement au devoir de diligence (prudence, vigilance)	23	20
Gestion (nombre insuffisant de fiduciaires, quorum, réunions annuelles, fiduciaires non admissibles)	23	20
Avis/ordre de la Commission ignoré	8	7
Total (Moyenne de 2,8 problèmes d'observation par organisme de bienfaisance)	328	

La Charity Commission peut retirer un organisme du registre des organismes de bienfaisance. (Cette pratique est assez différente du processus de révocation de l'enregistrement au Canada, qui a une incidence sur le statut fiscal d'une organisation plutôt que sur son statut d'organisme de bienfaisance.) Par suite des 116 enquêtes, 20 organismes de bienfaisance (soit 17 %) ont été retirés du registre.

5. Révocation de l'exemption de l'impôt par l'IRS aux États-Unis

Un récent rapport américain⁴ cite des données sur la principale raison que donne l'Internal Revenue Service pour révoquer l'exemption de l'impôt accordée aux organismes de bienfaisance. Les nombres apparaissent ci-dessous dans le tableau 8. Pour diverses raisons, on ne peut pas facilement comparer les données américaines à celles tirées des ensembles de données dont nous avons déjà parlé. Toutefois, les données américaines indiquent un nombre de révocations remarquablement peu élevé aux États-Unis par rapport au taux du Canada. Cette situation découle peut-être de l'accès de l'IRS à des sanctions autres que la révocation.

⁴ United States General Accounting Office, *Tax-Exempt Organizations: Improvements Possible in Public, IRS, and State Oversight of Charities* (April 2002, GAO-02-526), disponible au site Web du GAO, www.gao.gov.

Tableau 8

Révocation de l'exemption de l'impôt par l'IRS : principale raison de la révocation

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Défaut de produire	1	1	1	-	-	-
Interruption des activités		-	2	-	1	-
Registres inadéquats	1	-	2	-	2	-
« Inurement » [avantages privés]	6	5	2	1	1	1
Activités non exemptes	2	-	1	1	11	1
Exploitation des activités de façon commerciale	1	-	1	1	-	-
« Réussi le test opérationnel »	3	3	3	1	2	-
« Privé plutôt que public »	2	1	3	-	-	-
« Utilisation à des fins privées »	-	-	-	-	3	-
Autres*	-	2	9	4	7	7
Total	16		24	8	27	9

* Cette catégorie comprend les révocations en raison de problèmes liés à des activités politiques et à des activités commerciales non complémentaires.