

Introduction

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est une initiative conjointe du secteur bénévole et du gouvernement du Canada. Elle offre une occasion en or de mettre l'accent sur le secteur bénévole au Canada, un secteur aussi important que les secteurs public et privé.

Les objectifs à long terme de l'ISBC sont les suivants :

- renforcer la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir et de servir les Canadiens;
- améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement fédéral, de façon à mieux servir les Canadiens.

Le secteur bénévole au Canada

Le secteur est l'un des trois piliers de la société canadienne, les deux autres étant les secteurs public¹ et privé. Les organismes du secteur bénévole œuvrent dans une vaste gamme de domaines, notamment les arts et la culture, les sports et les loisirs, l'éducation, la santé et les services sociaux, la religion, les droits de la personne, la justice sociale et la protection de l'environnement. Grâce à leurs employés et à des bénévoles, ces organismes interviennent dans des collectivités du Canada chaque jour, en définissant les besoins, en recueillant des fonds et en offrant des services essentiels pour améliorer la vie des Canadiens. Ces organismes contribuent de façon précieuse à la cohésion sociale en déterminant et en appuyant les valeurs sociales, culturelles, économiques et politiques du Canada.

Dans son sens le plus large, le secteur bénévole se compose de tous les organismes à but non lucratif qui existent au Canada. Certains sont constitués en société, d'autres pas. Ces organismes varient de petits groupes d'entraide communautaire à des organismes nationaux, notamment des associations de quartier, des associations philanthropiques ou d'entraide, des orchestres symphoniques, des universités, des écoles et des hôpitaux. Certains (peut-être même la majorité) sont créés à des fins d'intérêt public, alors que d'autres sont des organismes professionnels ou travaillent dans l'intérêt de leurs membres. Tous comptent sur des bénévoles, du moins quant à leur conseil d'administration.

¹ Le secteur public englobe tous les paliers de gouvernement (fédéral, provincial, territorial, régional et local).

Processus ayant donné lieu à l'examen actuel

En 1995, 12 organismes-cadres nationaux représentant la majorité des activités du secteur bénévole se sont réunis pour former la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) afin de donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole. La TRSB avait comme objectif d'améliorer les rapports entre le secteur et le gouvernement du Canada, d'accroître la capacité du secteur et d'améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

La TRSB a confié à une commission d'enquête indépendante le soin de promouvoir la reddition de comptes et la saine gestion dans le secteur bénévole. Cette commission d'enquête, connue sous le nom de « groupe Broadbent », a déposé son rapport en 1999. Ce rapport était intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*.

À la même époque, le gouvernement du Canada a également examiné ses rapports avec le secteur bénévole. Pour atteindre son objectif d'améliorer la qualité de vie des Canadiens, le gouvernement a reconnu la nécessité d'un secteur fort et vigoureux.

Après la publication du rapport du groupe Broadbent, des membres du secteur bénévole et des représentants fédéraux ont constitué trois groupes, appelés « tables conjointes », afin de formuler des recommandations sur les rapports entre le secteur et le gouvernement, de renforcer la capacité du secteur bénévole et d'améliorer la réglementation et la législation.

C'est ainsi qu'a été constituée la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, chargée de trouver des moyens :

- d'améliorer la réglementation, l'administration et la responsabilisation des organismes de bienfaisance et d'autres organismes à but non lucratif,
- d'examiner le financement fédéral.

Le 29 août 1999, les trois tables conjointes publiaient leur rapport commun, intitulé *Travailler ensemble*. Cette activité conjointe a permis d'identifier trois objectifs distincts exigeant des investissements et une attention stratégiques, soit :

1. l'amélioration des relations entre le gouvernement et le secteur;
2. l'amélioration de la capacité du secteur d'offrir des services aux Canadiens;
3. l'amélioration du cadre législatif et réglementaire applicable au secteur.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a été créée en novembre 2000 et elle avait comme mandat d'assurer l'atteinte de ce troisième objectif.

Les organismes de bienfaisance mis au point

Nous nous sommes penchés sur les questions liées aux organismes de bienfaisance enregistrés.

La réglementation des organismes de bienfaisance relève des divers paliers de gouvernement. Au fédéral, les règles régissant les organismes de bienfaisance sont prévues principalement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*². Les organismes de bienfaisance sont exonérés d'impôt sur leurs revenus. Par ailleurs, la Loi permet aux organismes de bienfaisance de délivrer, à l'intention des donateurs, des reçus permettant à ces derniers de demander un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance.

Il y a actuellement environ 80 000 organismes de bienfaisance enregistrés au fédéral. En 2001, les recettes fiscales fédérales provenant des particuliers et des sociétés ont diminué de 1,5 milliard de dollars³ par suite des contributions versées à ces organismes.

Nous reconnaissons également que la réglementation des organismes de bienfaisance ne relève pas uniquement du gouvernement et du secteur. Les « intérêts publics » en jeu dans la réglementation sont considérables.

Dans le cadre plus large du secteur bénévole, les organismes de bienfaisance contribuent au maintien d'une société civile vigoureuse et d'un gouvernement fédéral à l'écoute des citoyens. Ils contribuent à la cohésion sociale et permettent également à tous les Canadiens de faire du bénévolat ou de travailler sur des questions importantes pour eux et pour leurs collectivités. Étant donné que les donateurs reçoivent des crédits d'impôt, tous les Canadiens ont un intérêt financier quant à savoir qui est autorisé à délivrer des reçus pour dons de bienfaisance, puisque ce n'est pas seulement le donateur qui donne de l'argent, c'est également le contribuable.

En formulant nos recommandations finales auprès des ministres, nous avons essayé d'établir un équilibre entre les intérêts du secteur, du gouvernement et du public.

² Cela ne signifie pas que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est la seule loi fédérale ayant une incidence sur les organismes de bienfaisance. En effet, diverses autres lois fédérales ont une incidence sur les organismes de bienfaisance. Ainsi, la *Loi sur les corporations canadiennes* fait état des modalités applicables pour la constitution en société d'organismes à but non lucratif, la *Loi sur la concurrence* interdit les méthodes de financement trompeuses et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* interdit spécifiquement la vente de listes de donateurs et d'autres listes établies par suite d'activités de financement sans l'autorisation expresse des personnes dont le nom figure sur la liste.

³ Il s'agit d'une estimation prudente de l'aide fiscale totale apportée aux organismes de bienfaisance, car ce chiffre exclut la remise de la taxe de vente accordée aux organismes de bienfaisance et les avantages liés à l'exemption fiscale dont jouissent les organismes de bienfaisance. Si on incluait le revenu provincial non réalisé, ce montant pourrait atteindre deux milliards de dollars.

L'examen en cours

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a examiné quatre éléments fondamentaux de la politique en ce qui a trait à la réglementation des organismes de bienfaisance.

Le premier élément vise **l'accessibilité et la transparence** du régime de réglementation. Le manque d'information à propos des organismes de bienfaisance enregistrés et du processus décisionnel de l'ADRC, notamment pour accorder l'enregistrement et le révoquer, préoccupe certains intervenants. Nos recommandations dans ce domaine mettent l'accent sur l'amélioration de la confiance du public dans l'organe de réglementation, en augmentant la transparence de ses opérations, et sur l'amélioration de la confiance du public dans le secteur, en lui offrant plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance.

Le deuxième élément est le **système de recours** offert aux organismes qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation. À l'heure actuelle, ces organismes doivent interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale lorsque l'ADRC refuse ou révoque l'enregistrement. La Table a cherché des façons de simplifier le processus d'appel pour les organismes de bienfaisance, sans le rendre plus coûteux. Elle a également essayé de trouver des façons de porter un plus grand nombre d'affaires devant les tribunaux, espérant ainsi que les décisions rendues par les tribunaux dans les affaires complexes ou nouvelles viendront clarifier le droit de la bienfaisance. Nos recommandations portent sur l'accès à des tribunaux d'appel inférieurs avant d'atteindre la Cour d'appel fédérale.

Le troisième élément vise la possibilité d'imposer des **sanctions intermédiaires** aux organismes de bienfaisance qui ne respectent pas les règles visant le maintien de l'enregistrement. La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prévoit qu'une seule conséquence en cas d'inobservation des règles applicable en matière de maintien de l'enregistrement : la révocation de l'enregistrement. Or, bon nombre de commentateurs jugent cette pénalité trop sévère, sauf en cas d'infraction grave à la loi. Pour éviter de miner la confiance du public dans le secteur, nous recommandons d'adopter de nouvelles sanctions. Cependant, nous insistons sur l'importance, pour l'organe de réglementation, de mieux renseigner les organismes de bienfaisance en ce qui a trait aux règles applicables, et de collaborer avec eux pour résoudre les problèmes.

Enfin, nous abordons la question de la **réforme institutionnelle**. En développant plus loin les idées des tables conjointes de 1999, nous examinons quatre modèles d'un organe de réglementation. Ces modèles comprennent une Direction des organismes de bienfaisance élargie qui continuerait de fonctionner à l'intérieur de l'ADRC, une agence complémentaire qui travaillerait de concert avec l'ADRC, un modèle hybride qui permettrait de répartir les fonctions réglementaires entre deux

organismes et une commission indépendante. Chaque modèle peut être évalué en fonction de sa capacité :

- de susciter la confiance du public dans les organismes bénévoles;
- de maintenir l'intégrité du régime fiscal;
- d'offrir aux organismes bénévoles un soutien et un milieu favorable à leur épanouissement.

Outre ces quatre grandes questions stratégiques, la Table conjointe sur le cadre réglementaire s'est également penchée sur deux autres questions liées à la réglementation.

La première consistait à simplifier la déclaration annuelle de renseignements (T3010) devant être produite par tous les organismes de bienfaisance enregistrés. Nous avons collaboré avec l'ADRC pour mettre au point le formulaire de déclaration annuelle moins long qui est maintenant utilisé. La deuxième question visait à clarifier les règles en ce qui a trait aux activités commerciales permises en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous avons collaboré avec l'ADRC pour élaborer un projet de lignes directrices applicables quant à la nature et à l'étendue des activités commerciales auxquelles les organismes de bienfaisance peuvent s'adonner en vertu de la législation. Cette ébauche de lignes directrices a servi de point de départ pour les consultations ultérieures, dans et au-delà du secteur des organismes de bienfaisance.

Consultation des Canadiens

Nous avons déposé un rapport faisant état de nos recommandations provisoires en août 2002 et nous avons organisé des consultations dans 21 villes canadiennes à l'automne 2002 afin d'obtenir les commentaires des intervenants du secteur bénévole, de leurs conseillers, de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, de personnes participant, directement ou indirectement, à la réglementation ou à la supervision des organismes de bienfaisance et du grand public. L'annexe 2 renferme un compte rendu des consultations.

Les recommandations contenues dans notre rapport provisoire ont été appuyées dans une large mesure dans le cadre du processus de consultation. Nous avons apporté quelques modifications de détail et de mise en relief en fonction des commentaires formulés lors des séances de consultation. À titre d'exemple, nous avons accordé plus d'importance au sujet de l'information dans le présent rapport.

Présentation du rapport

Le prochain chapitre donne un aperçu du système de réglementation actuel. Il renferme des renseignements de base dont les lecteurs ont besoin pour comprendre nos recommandations. Le rapport aborde ensuite les exigences qui, à notre avis, doivent être respectées pour assurer l'efficacité du cadre réglementaire du secteur des organismes de bienfaisance. Chacun des autres chapitres porte sur un domaine précis du mandat de la Table.

Chaque chapitre fait état d'éléments abordés dans notre rapport provisoire, de commentaires formulés lors des consultations, ainsi que de nos conclusions et recommandations. Nous pensons que cette présentation aidera le lecteur à comprendre la raison de nos recommandations et l'évolution de notre pensée.