

Modèles institutionnels

On a demandé à la Table conjointe sur le cadre réglementaire de fournir plus de précisions à propos des répercussions des trois modèles possibles d'organe de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance proposés dans le rapport *Travailler ensemble*, de mener des consultations à propos de ces modèles et de présenter un rapport faisant état de ses constatations. La Table n'a toutefois pas été priée de formuler une recommandation quant à son modèle préféré.

Introduction

En fait, nous avons plutôt examiné quatre modèles. Trois d'entre eux sont essentiellement identiques aux modèles recommandés dans le rapport *Travailler ensemble*. Ces modèles sont les suivants :

- Modèle 1 – ADRC à mandat élargi par suite de l'initiative « Orientations futures »¹, en cours, et grâce aux options que nous proposons (quel que soit le modèle d'organe de réglementation choisi) en vue d'un nouveau processus d'appel, de nouvelles mesures d'exécution et de la transparence accrue du processus de réglementation;
- Modèle 2 – ADRC à mandat élargi et organisme consultatif² comme le recommandait le groupe Broadbent (la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole) et semblable à « l'agence » décrite dans le rapport *Travailler ensemble*;
- Modèle 4 – une commission des organismes de bienfaisance qui assumerait toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC.

Nous avons ajouté un modèle hybride pour offrir une gamme complète d'options possibles.

- Modèle 3 – une combinaison du modèle 1 et du modèle 4, en vertu duquel l'ADRC continuerait d'exercer des fonctions administratives, mais on créerait une commission des organismes de bienfaisance qui serait responsable de l'arbitrage en matière d'enregistrement et de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

¹ Au début de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et des délibérations de la Table conjointe sur le cadre réglementaire, la Direction des organismes de bienfaisance a obtenu un financement distinct visant à moderniser quelques-unes de ses opérations et à déterminer comment offrir un meilleur service.

² Cet organisme est autre que le groupe consultatif ministériel dont il est question au chapitre 3.

On ne nous a pas demandé d'indiquer notre préférence quant à ces modèles, mais plutôt de fournir plus de renseignements à propos de chacun pour permettre une discussion quant à leurs avantages respectifs. À cet égard, nous avons examiné les fonctions et la structure administrative des divers modèles et établi une série de critères qui pourraient être utilisés pour les évaluer.

Certains aspects des modèles sont interchangeable – notre tâche consistait essentiellement à trouver la façon idéale d'organiser les diverses fonctions de réglementation devant être exercées et à évaluer les avantages et les inconvénients qu'il y a à confier une partie ou la totalité de ces fonctions à divers organismes. Pour obtenir un aperçu de la façon dont nous avons procédé pour attribuer les fonctions de réglementation dans le cas de chacun des modèles, voir le tableau 5.

Les descriptions des quatre modèles mettent en relief l'organisation des diverses fonctions requises dans chaque cas et abordent certains facteurs liés à la mise en œuvre. La discussion des facteurs en question est conjecturale. En effet, il est impossible de savoir avec certitude de quelle façon les modèles fonctionneraient jusqu'à ce qu'on les mette en œuvre, et aucun d'entre eux ne pourrait être mis en œuvre rapidement.

Les descriptions fonctionnelles des modèles sont suivies d'une liste de critères d'évaluation. Ces critères sont essentiellement identiques à ceux du chapitre 3, qui désignent les conditions nécessaires pour la mise en œuvre de tout organe de réglementation efficace dans le secteur des organismes de bienfaisance, soit :

- la précision de sa portée et son mandat;
- sa capacité de fonctionner de façon intègre, professionnelle, innovatrice et transparente;
- sa capacité de se faire connaître auprès du public;
- sa capacité d'offrir des services d'information au public et au secteur;
- ses chances d'obtenir des ressources adéquates;
- sa capacité d'appliquer le droit de la bienfaisance dans une société en évolution;
- sa capacité de collaborer avec les autorités provinciales;
- sa capacité d'élargir sa portée à l'ensemble du secteur bénévole;
- le défi que présente la mise en œuvre du modèle.

Le tableau 6 résume notre évaluation des modèles en fonction de ces critères d'évaluation.

Nous savons que d'autres modèles permettant d'améliorer les relations entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole commencent à voir le jour dans le cadre d'autres volets de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. La nomination d'un ministre fédéral responsable du secteur bénévole a été annoncée le 8 octobre 2002. De nouveaux comités directeurs ont été mis sur pied pour le secteur public, le secteur bénévole et les deux conjointement. Il faudra déterminer les liens qui existent entre le modèle choisi et ces nouveaux organes.

Tableau 5

Aperçu des fonctions de réglementation

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (l'ASB)	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Enregistrement/sanctions (y compris la révocation de l'enregistrement)	ADRC (avec l'avis du secteur)	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (révocation de l'enregistrement à la demande de l'ADRC)	Commission (avec l'avis du secteur)
Surveillance de l'observation (T3010)	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Vérification	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Politique administrative	ADRC (avec l'avis du groupe consultatif ministériel)	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif ministériel)	Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif ministériel)
Formation et information en matière d'enregistrement et d'observation en vertu de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i>	ADRC	Agence du secteur bénévole	Commission	Commission
Formation et information en ce qui a trait à des questions autres que l'enregistrement et l'observation en vertu de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> (p. ex. la gestion interne)	Groupes cadres du secteur bénévole	Agence du secteur bénévole	Groupes cadres du secteur bénévole	Groupes cadres du secteur bénévole
Information publique	ADRC	ADRC ou ASB dans le cas d'organismes de bienfaisance précis; ASB dans le cas du secteur	ADRC <i>ou</i> commission dans le cas d'organismes de bienfaisance précis; Commission dans le cas du secteur	Commission
Comité consultatif	Oui, auprès du ministre du Revenu national	L'Agence du secteur bénévole jouerait ce rôle	Oui, auprès de la commission	Oui, auprès de la commission
Relèverait :	du ministre du Revenu national (MRN)	ADRC : du MRN ASB : du MRN <i>ou</i> d'un autre ministre <i>ou</i> du Parlement	ADRC : du MRN Commission : du MRN <i>ou</i> d'un autre ministre <i>ou</i> du Parlement	du MRN <i>ou</i> d'un autre ministre <i>ou</i> du Parlement

Lors de l'examen des modèles, nous avons tenu compte de quelques-uns des avantages et des inconvénients qu'il y a à confier une partie ou la totalité des fonctions de réglementation à un organisme gouvernemental fédéral ou à une entité spécialisée autonome comme une commission.

Certains diront que nous ne devrions pas examiner un modèle de réglementation incluant l'ADRC. D'après eux, l'ADRC se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'on lui demande de percevoir taxes et impôts et d'examiner une demande qui permettrait à un organisme d'obtenir une exemption fiscale et de délivrer des reçus aux fins de l'impôt aux donateurs.

Nous avons inclus une analyse du modèle « d'ADRC à mandat élargi », parce que notre mandat nous indiquait de le faire et parce que nous n'avons pas trouvé de preuve qu'il y a vraiment un tel conflit d'intérêts. L'argument sur lequel est fondée l'hypothèse voulant que l'ADRC soit un organe de réglementation inapproprié dans le cas des organismes de bienfaisance réside dans le fait que, lorsqu'ils doivent déterminer s'il y a lieu d'accorder l'enregistrement à un organisme de bienfaisance, les examinateurs songent aux recettes fiscales que l'État risque de perdre. Dans la pratique, cet argument peut viser uniquement les crédits d'impôt offerts aux donateurs, étant donné que l'organisme ne paierait probablement pas d'impôt même s'il n'était pas enregistré. En fait, s'il n'est pas enregistré à titre d'organisme de bienfaisance, il sera probablement un organisme à but non lucratif et, donc, exonéré d'impôt.

Même si nous ne pensons pas que le fait de confier la réglementation à l'ADRC constitue un conflit d'intérêts, il pourrait y avoir d'autres conflits et ceux-ci pourraient avoir des répercussions sur les modèles. Ainsi, le fait de confier les fonctions de réglementation à un organisme gouvernemental existant signifie que l'organe de réglementation se doit d'atteindre toute une gamme d'objectifs, c'est-à-dire les objectifs associés à sa raison d'être et à son mandat, ainsi que les objectifs de l'organisme dont il relève. Or, une commission serait plus indépendante et aurait moins d'étapes de gestion. Néanmoins, si l'organe de réglementation reste intégré à un organisme gouvernemental existant, il serait en mesure de tirer profit de l'infrastructure gouvernementale et de services déjà en place comme les conseils juridiques, les services généraux et les systèmes de gestion de l'information.

Le fait de confier les fonctions de réglementation à un organe autre qu'un organisme gouvernemental pourrait entraîner moins de problèmes sur le plan administratif. Ainsi, on prétend que la création d'une commission autonome pourrait améliorer les taux de maintien en poste des employés. Or, il se pourrait que certaines personnes estiment avoir plus de chance d'avancement au sein d'un gros organisme gouvernemental que d'une petite commission spécialisée. Cela dit, il se pourrait qu'un organe de réglementation autonome soit mieux connu et plus visible qu'une petite unité opérationnelle œuvrant au sein d'un gros organisme gouvernemental. En outre, une commission pourrait être en mesure d'offrir des services plus spécialisés à ses clients. Une commission pourrait également être perçue comme un organe plus

distant du secteur public et du secteur bénévole, donc plus objectif et impartial dans ses décisions.

Dans les pages qui suivent, nous pousserons plus loin la discussion de ces considérations et des autres semblables.

Modèle 1 : ADRC à mandat élargi

Ce modèle est celui qui se rapproche le plus du cadre institutionnel actuel. Aucune fonction de réglementation ne serait retirée à l'ADRC, laquelle resterait un organisme autonome sur le plan administratif chargé d'appliquer des textes de loi assujettis à l'orientation politique du ministre des Finances. Autrement dit, l'ADRC applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, alors que le ministre des Finances est responsable de cette Loi proprement dite, y compris des modifications dont elle fait l'objet.

Le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance continuerait de relever du commissaire de l'ADRC, par l'intermédiaire du sous-commissaire de la Direction générale de la politique et de la législation.

La Direction des organismes de bienfaisance continuerait à avoir pour mission de respecter l'intention du Parlement dans le cadre de l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance. La Direction appliquerait ces dispositions de manière juste, uniforme et ouverte en cherchant à accroître la transparence de son processus décisionnel, en publiant les motifs de ses décisions et en veillant à ce que ses employés acquièrent les aptitudes nécessaires pour appliquer de manière compétente les règles complexes du droit de la bienfaisance.

En cas de refus d'une demande d'enregistrement, les organismes visés pourraient faire réviser cette décision par une autorité impartiale. On trouve une description du processus d'appel existant et des réformes que nous proposons au chapitre 5. Le processus d'appel proposé est le même pour tous les modèles.

On créerait un **groupe consultatif ministériel** chargé de fournir des conseils liés à la politique administrative sur des questions comme l'administration du régime de sanctions, les mesures prises pour assurer l'observation et l'évolution du droit de la bienfaisance. Il déterminerait également les questions devant faire l'objet de consultations et permettrait à l'ADRC de reconnaître plus rapidement les nouveaux enjeux et les nouvelles tendances. Étant donné que cet organisme ne ferait pas que fournir des conseils sur des questions d'ordre technique, il servirait d'organisme consultatif auprès du ministre du Revenu national.

Le groupe de consultation serait formé de spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance, ainsi que de représentants du secteur bénévole. Certains pensent que l'ADRC aurait intérêt à inclure des représentants d'autres ministères gouvernementaux, qui seraient chargés de fournir des conseils techniques. Or, les fonctionnaires seraient en situation de conflit d'intérêts si on leur demandait d'assumer des responsabilités comme membres d'un groupe de consultation, puisqu'ils ont des comptes à rendre aux ministres. Par conséquent, les fonctionnaires ne pourraient participer qu'à titre consultatif.

On donnerait des ressources supplémentaires à l'organe de réglementation pour lui permettre d'aider davantage les organismes de bienfaisance à comprendre leurs obligations légales. Les employés de la Direction des organismes de bienfaisance se rendraient dans les diverses régions du pays pour rencontrer, de façon informelle, des représentants des organismes de bienfaisance et des groupes cadres afin de discuter de préoccupations, de problèmes ou de questions. De plus, la Direction élargirait la portée de son programme de sensibilisation afin d'accroître l'accès à ses séminaires d'information.

L'organe de réglementation offrirait de l'appui et des renseignements supplémentaires au moyen d'un bulletin trimestriel et d'un site Web amélioré, de façon à aider les organismes de bienfaisance à mieux comprendre les règles qui les régissent à l'échelle fédérale et à veiller à ce que les organismes désirant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance connaissent la marche à suivre pour obtenir l'enregistrement, ainsi que les conditions d'admissibilité. Les groupes cadres du secteur bénévole viendraient en aide aux organismes de bienfaisance ayant des préoccupations non liées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le profil et la visibilité de la Direction des organismes de bienfaisance seraient rehaussés grâce à une présence accrue dans le site Web de l'ADRC, à un compte rendu annuel, dans son site Web, à propos de ses activités et de ses réalisations, ainsi qu'à une participation accrue aux congrès et symposiums réunissant des membres du secteur et des professionnels d'autres domaines connexes.

Des améliorations seraient également apportées au service par suite de l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC. Des indicateurs de rendement seraient établis à partir des données du groupe consultatif ministériel, au sujet de l'enregistrement, des politiques et de la communication, de l'observation, des déclarations et de l'aide à la clientèle. Des rapports annuels sur le service attendu et obtenu seraient établis.

L'ADRC resterait également responsable de la communication au public de renseignements concernant les organismes de bienfaisance et le secteur bénévole. Dans le cadre de son initiative « Orientations futures », la Direction créerait et tiendrait à jour un site Web amélioré comportant une base de données consultable qui permettrait au public d'avoir plus facilement accès aux renseignements concernant les organismes de bienfaisance, notamment des renseignements sur leur statut actuel, les motifs de l'enregistrement, les déclarations annuelles et les mesures d'exécution

prises. Le chapitre 4 renferme une description plus détaillée de nos propositions en vue d'améliorer la transparence de l'organe de réglementation.

Facteurs à prendre en considération

Étant donné que ce modèle est celui qui se rapproche le plus de la structure administrative actuelle, il est également celui dont la mise en œuvre serait la moins complexe et la moins coûteuse. Des modifications législatives seraient nécessaires pour l'application de nos recommandations en matière de transparence, de sanctions et de processus d'appel, mais aucune nouvelle disposition législative importante ne serait nécessaire pour la mise en œuvre de ce modèle.

Parallèlement, la Direction des organismes de bienfaisance est une très petite unité opérationnelle fonctionnant à l'intérieur d'un gros organisme fédéral et elle est négligée depuis longtemps pour ce qui est des ressources mises à sa disposition. Elle aurait besoin de ressources supplémentaires pour améliorer son fonctionnement, pour rehausser son profil et pour répondre aux attentes en matière de rendement.

L'ADRC est reconnue pour sa compétence en matière d'interprétation et d'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, notamment l'administration d'un certain nombre de prestations sociales comme la prestation fiscale canadienne pour enfants. En effet, l'ADRC applique quelque 62 textes de loi pour le compte de divers ministères gouvernementaux, dans divers domaines allant de l'immigration à l'agriculture. Elle perçoit des frais et des impôts et elle accorde également des dispenses à cet égard. Toutefois, la Direction des organismes de bienfaisance devrait accroître sa capacité en matière d'élaboration de politiques et améliorer son programme de consultation externe.

Commentaires entendus

Un certain nombre d'observateurs approuvent notre observation selon laquelle l'ADRC est reconnue pour sa capacité et son expertise dans le domaine de l'interprétation et de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils pensent également que l'ADRC ne renoncerait jamais à l'observation de cette loi. D'autres pensent que la Direction des organismes de bienfaisance, grâce à sa participation à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et aux modifications administratives apportées dans le cadre de l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC, a démontré son empressement et son engagement à mieux répondre aux besoins des organismes de bienfaisance. D'autre part, certains observateurs s'inquiètent que, une fois terminée l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, les pressions exercées en vue de prêter attention aux organismes de bienfaisance et de tenir compte de leurs besoins soient moins grandes.

Un nombre égal de participants approuvent notre observation selon laquelle la Direction des organismes de bienfaisance est une petite unité opérationnelle fonctionnant au sein d'une grosse bureaucratie fédérale et qu'elle a toujours été négligée sur le plan des ressources. Certains se demandent si l'ADRC est en mesure d'évaluer

le bien public et estiment que les vérificateurs de l'ADRC semblent plus préoccupés par les états financiers et les pratiques comptables d'un organisme de bienfaisance que par la nature de ses activités (bienfaisance ou non) en vertu du droit de la bienfaisance. Une autre préoccupation soulevée à propos du modèle 1 réside dans le fait qu'il ne vise pas à offrir un soutien direct au secteur, sauf pour ce qui est d'informer les organismes de bienfaisance en matière d'enregistrement et d'observation.

Enfin, un observateur a fait remarquer, dans une présentation écrite, que les coûts (réels ou implicites) associés à l'incapacité de l'ADRC de remplir son mandat en tant qu'organe de réglementation n'ont pas été pris en considération ou évalués. Cet observateur a également fait remarquer qu'il y a des coûts sur le plan social lorsque l'organe de réglementation n'obtient pas les niveaux de réussite souhaités et que ces coûts doivent être pris en considération lorsqu'on tient compte des économies pouvant être réalisées grâce au modèle 1.

Nos conclusions

Les consultations nous ont permis de constater que le modèle 1 est bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement évaluées.

Dans l'ensemble, l'appui accordé au modèle 1 a tendance à reposer sur la présomption voulant que :

- les valeurs repères établies par la Table seront adoptées;
- les recommandations de la Table en matière d'accessibilité et de transparence accrues, d'amélioration du processus d'appel et de sanctions intermédiaires seront acceptées;
- la Direction aura suffisamment de ressources pour exercer ses fonctions accrues en matière d'administration et de réglementation.

L'opposition manifestée en ce qui a trait au modèle 1 a tendance à venir des personnes qui estiment que la réforme institutionnelle devrait aller au-delà de l'augmentation des ressources et de la capacité institutionnelle. D'après eux, l'ADRC ne tient compte que de considérations fiscales, n'a pas le mandat requis pour appliquer une politique sociale générale et ne comprend pas la philosophie du secteur bénévole.

Modèle 2 : ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB)

Dans le cas de ce modèle, deux organismes se verraient confier un mandat complémentaire. L'ADRC continuerait d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de prendre les décisions, alors que l'agence du secteur bénévole (ASB) organiserait des

consultations externes auprès du secteur bénévole et du public et conseillerait l'ADRC en matière de politique administrative. Pour remplir ce mandat, l'ASB relèverait du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre.

En tant qu'organisme sans lien de dépendance, l'ASB serait dotée d'un conseil responsable formé de membres à temps partiel appuyés par un personnel professionnel. Celui-ci pourrait être formé de fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, mais il pourrait également s'agir de personnes embauchées par le conseil responsable. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil³ et il relèverait du président du conseil responsable. Le président serait responsable de la gestion du personnel et des finances de l'ASB en vertu de la loi.

La durée du mandat des personnes nommées, les liens hiérarchiques, l'admissibilité en vue du renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient prévus dans la législation.

La fonction générale de l'ASB consisterait à promouvoir l'utilisation efficace des ressources des organismes de bienfaisance en favorisant l'élaboration de méthodes d'administration améliorées et en renseignant ou en conseillant les fiduciaires et administrateurs d'organismes de bienfaisance à propos de toute question touchant un organisme de bienfaisance, notamment :

- les questions allant au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- le financement,
- les pratiques de la saine gestion;
- d'autres questions susceptibles de relever de la compétence provinciale.

L'ASB exercerait la fonction de l'ADRC en matière de promotion de l'observation dans le cadre de son rôle élargi en matière d'information. Elle serait essentiellement un organisme centralisé fournissant des renseignements sur l'ensemble du secteur bénévole et sur les pratiques exemplaires en matière de gestion et d'administration dans ce domaine. Ce modèle est le seul qui inclut le mandat consistant à servir l'ensemble du secteur bénévole et non pas seulement les organismes de bienfaisance enregistrés. L'ADRC serait appelée à fournir des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de promotion de l'observation de l'ASB à l'intention des organismes de bienfaisance.

L'ASB jouerait également le rôle de représentant et de promoteur du secteur. Elle servirait d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur bénévole et

³ Les nominations émanant du gouverneur en conseil sont celles que fait le gouverneur général sur l'avis du Conseil privé de la Reine du Canada, représenté par le Cabinet, au moyen d'un processus distinct dans le cadre duquel le premier ministre est libre de coordonner ou de déterminer toutes les nominations. Le premier ministre est appuyé par le directeur des nominations, qui fait partie du Cabinet du premier ministre et qui doit, de concert avec les cabinets des ministres, déterminer les candidats de haut calibre dont la nomination pourrait être envisagée. Le Bureau du Conseil privé appuie tant le Cabinet du premier ministre que le greffier du Conseil privé quant aux nominations faites par le gouverneur en conseil et collabore avec le directeur des nominations pour déterminer les postes vacants et interviewer les candidats possibles. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les exigences législatives et procédurales soient respectées et donne des conseils sur les questions liées à la faisabilité, à la rémunération et aux conditions de la nomination.

défendrait les intérêts de celui-ci auprès du gouvernement. L'ASB pourrait cumuler les fonctions de soutien et de consultation exercées par d'autres ministères du gouvernement, notamment ceux du Patrimoine canadien, Développement des ressources humaines Canada, Santé Canada et Industrie Canada. Elle assumerait également une partie ou la totalité des responsabilités actuelles de l'ADRC en matière de communication de renseignements au public au sujet des organismes de bienfaisance.

Ce modèle est le seul qui ne prévoit pas la mise sur pied d'un groupe de consultation, étant donné que l'ASB exercerait la fonction de consultation elle-même. L'ASB conseillerait l'ADRC au sujet de la politique administrative et serait habilitée à réviser les décisions stratégiques prises par l'ADRC, ainsi qu'à commenter les tendances de manière générale. Cependant, elle n'aurait pas le pouvoir d'examiner des cas précis.

L'ASB et l'ADRC élaboreraient des lignes directrices concernant l'échange de renseignements et auraient la capacité de mener des consultations et des discussions à différents niveaux organisationnels.

Facteurs à prendre en considération

L'ASB pourrait promouvoir l'expansion du secteur bénévole au Canada en rehaussant le profil du secteur et en créant un point de contact central pour l'obtention de renseignements s'y rapportant. Cependant, plusieurs aspects pourraient donner lieu à des conflits entre l'ASB et l'ADRC. Les recommandations de l'ASB auraient beaucoup de poids, mais elle ne serait pas un organe décisionnel. La capacité de formuler des commentaires, même généraux, au sujet des cas sans le pouvoir ou la responsabilité de les trancher pourrait créer des tensions entre les deux organismes, si l'ASB s'oppose vivement à une décision de l'ADRC ou à l'approche de celle-ci relativement aux dossiers des organismes de bienfaisance. En revanche, cette rétroaction pourrait aider l'ADRC à déterminer les questions qui préoccupent le secteur et à envisager les solutions possibles. De plus, la création d'un organisme dont la mission porterait exclusivement sur les problèmes et enjeux du secteur bénévole pourrait favoriser un examen plus poussé de l'état de santé du secteur en général, ainsi que du droit de la bienfaisance au Canada.

Certains ont proposé que l'ASB joue le rôle d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur, ce qui permettrait d'améliorer les relations entre les deux parties. Ce modèle pourrait toutefois donner lieu à un chevauchement. L'ASB pourrait théoriquement exercer des fonctions de soutien d'autres ministères du gouvernement, ce qui faciliterait la collecte de données, mais il serait peut-être préférable de laisser aux ministères ayant l'expérience et les connaissances techniques voulues le soin de continuer d'offrir du soutien et de l'information dans les domaines du secteur qu'ils connaissent mieux. De plus, il serait peut-être plus efficace et plus efficient de confier l'échange de données sur les pratiques exemplaires en matière de gestion aux groupes cadres existants du secteur bénévole.

Par ailleurs, il importe de souligner qu'un certain nombre de rôles proposés dans le cadre de l'ASB ne sont pas exercés à l'heure actuelle (c'est le cas, notamment, de la coordination des politiques et de la défense du secteur), alors que, pour d'autres, les ressources sont insuffisantes. La question des rôles et des ressources est actuellement examinée sous l'angle de la gestion ultérieure de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et certains reconnaissent que ces nouveaux rôles ont une incidence sur les ressources et ce, quel que soit le modèle institutionnel choisi.

Commentaires entendus

La quasi-totalité des personnes qui ont formulé des commentaires ont appuyé notre observation voulant qu'un organe consultatif distinct doive appuyer le secteur et ils ont fait remarquer que les organismes de bienfaisance ne seraient pas à l'aise avec un organe de réglementation. D'après eux, le secteur a un mandat « extrêmement vaste », et les organismes de bienfaisance ont besoin d'aide en ce qui a trait à des questions allant au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils approuvent également notre affirmation selon laquelle le mandat de l'ASB ne devrait pas simplement consister à aider les organismes de bienfaisance, mais que l'ASB devrait également fournir à l'organe de réglementation des conseils liés à la politique administrative et promouvoir le secteur.

Les participants sont d'accord sur la nécessité d'offrir une fonction de soutien, mais les opinions sont partagées pour ce qui est de la question de savoir si un nouvel organe, notamment l'ASB, serait nécessaire ou si des groupes cadres, des organismes professionnels ou des groupes communautaires locaux pourraient exercer cette fonction. Ils s'inquiètent que l'ASB s'occupe principalement des intérêts et des préoccupations de gros organismes de bienfaisance et d'organismes-cadres nationaux. Cependant, les participants pensent également qu'un comité consultatif sectoriel pourrait contribuer à assurer la représentation des plus petits organismes de bienfaisance.

Un certain nombre de participants estiment que l'ASB pourrait assurer une liaison plus efficace avec les provinces en se faisant reconnaître comme organisme d'accréditation auprès duquel tous les organismes de bienfaisance et organes de réglementation devraient s'adresser pour connaître les pratiques exemplaires. D'autre part, l'ASB est perçue comme un obstacle pour ce qui est des communications plus ouvertes entre l'organe de réglementation et les entités réglementées. Les participants s'inquiètent que la création d'un ASB fasse en sorte que l'ADRC perde contact avec le secteur bénévole et que les organismes de bienfaisance et l'ADRC doivent communiquer par l'intermédiaire de l'ASB. Les participants s'inquiètent également qu'il y ait un conflit entre les deux organismes.

Nos conclusions

Les consultations nous ont permis de constater que le modèle 2 est bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement évaluées.

Dans l'ensemble, le modèle 2 est appuyé par les participants qui estiment qu'un organe distinct est nécessaire pour offrir un soutien centralisé aux organismes de bienfaisance et au secteur bénévole en général en matière de saine gestion et de reddition de comptes. Les opposants estiment généralement que les groupes cadres et les organismes professionnels actuels pourraient exercer cette fonction.

Modèle 3 : ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance

Tout comme le modèle 2, le modèle 3 prévoit le partage des responsabilités en matière de réglementation des organismes de bienfaisance. La commission des organismes de bienfaisance assumerait la plupart des responsabilités associées à l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, alors que l'ADRC effectuerait des vérifications et surveillerait l'observation.

Le rôle joué par la commission serait légèrement plus restreint que dans le cas du modèle défini dans le rapport de 1999 des tables conjointes. Dans le rapport *Travailler ensemble*, le rôle de la commission a été décrit comme suit :

« Une commission quasi judiciaire qui assumerait la plupart des fonctions actuellement exercées par la Direction des organismes de bienfaisance. D'une part, elle donnerait au secteur bénévole des avis décisifs et elle entendrait les appels des organismes qui désirent contester une décision de son registraire. D'autre part, elle remplirait certaines fonctions de soutien similaires à celles de l'agence du modèle B »⁴.

La commission proposée dans le cas des modèles 3 et 4 jouerait un rôle plus restreint. Ainsi, elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà d'assurer l'observation, et une autorité impartiale composée de spécialistes de l'extérieur serait appelée à trancher en cas d'appel. La commission exercerait simplement les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC en vue de l'application de la loi. Par ailleurs, l'une des fonctions générales de la commission consisterait à réexaminer la question de l'enregistrement.

La commission ne pourrait pas créer de précédents juridiques ou reconnaître de nouvelles fins de bienfaisance lorsqu'il est impossible de trouver ou d'établir une analogie avec une fin de bienfaisance déjà reconnue. Cependant, tout comme dans

⁴ Le modèle B qui est mentionné dans *Travailler ensemble* est l'équivalent de notre modèle 2.

le cas du modèle 1, les organismes de bienfaisance pourraient demander un réexamen de leur demande d'enregistrement par une autorité impartiale en cas de refus de celle-ci. Le ministre du Revenu national pourrait également demander un réexamen de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en présentant une demande en ce sens à la commission, mais la décision finale reviendrait à celle-ci. Le ministre du Revenu national aurait le droit d'interjeter appel s'il n'est pas d'accord avec la décision de la commission.

Tout comme dans le cas du modèle 1, un groupe de consultation fournirait des conseils stratégiques, mais cette fois-ci à la commission. Il s'agit là d'une caractéristique inhabituelle, puisque les conseils et commissions composés de plusieurs membres se considèrent généralement comme des organes capables de déterminer le point de vue des secteurs visés. Elle a toutefois été conservée, afin de tenir compte de la nature très diversifiée du secteur des organismes de bienfaisance.

À l'instar du modèle 2, la commission serait secondée par du personnel professionnel, c'est-à-dire des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou des personnes embauchées par la commission. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil et relèverait du président de la commission.

Le président serait responsable de la gestion du personnel et des finances de la commission en vertu de la loi. La durée du mandat des membres, les liens hiérarchiques, l'admissibilité en vue du renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient prévues dans la législation.

Les membres de la commission pourraient provenir du milieu institutionnel (spécialistes du droit de la bienfaisance, représentants expérimentés du secteur bénévole) et posséder une certaine expertise du point de vue juridique, sectoriel ou gouvernemental. Les exigences précises quant à la composition de la commission pourraient être énoncées dans un texte de loi⁵. L'effectif de la commission serait comparable à celui de la Direction des organismes de bienfaisance.

Facteurs à prendre en considération

Il est difficile de prédire si le rôle résiduel de l'ADRC en matière de vérification et de surveillance de la conformité occasionnerait des problèmes majeurs. Certains craignent que, si l'ADRC continue d'assumer les responsabilités prévues dans la loi relativement à son propre programme, il pourrait s'ensuivre des conflits entre les deux organismes.

⁵ Citons, à titre d'exemple, la Commission canadienne des droits de la personne qui peut compter jusqu'à huit membres nommés. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat de sept ans. Les autres commissaires continuent à exercer leurs propres professions et participent aux travaux de la Commission à temps partiel. Les commissaires viennent de différentes régions du Canada et sont issus de différents milieux. La répartition des hommes et des femmes est équilibrée. Les commissaires se rencontrent régulièrement tout au long de l'année pour examiner les cas et discuter des travaux de la commission. Citons également la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, dont les neuf membres sont également nommés par le gouvernement. Quatre d'entre eux proviennent de musées et de galeries d'art, alors que les autres représentent le secteur privé, les collectionneurs, les évaluateurs et les marchands.

Cependant, il existe, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un cas où la responsabilité liée à l'application du droit fiscal relatif à un domaine précis a été répartie entre deux organismes. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) pourrait servir de modèle partiel d'après lequel l'ADRC continuerait de veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent tous les aspects du droit fiscal.

Afin d'encourager la philanthropie, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* offrent des incitatifs fiscaux aux personnes qui souhaitent faire don de biens culturels importants à des établissements de conservation canadiens⁶ qui ont été désignés⁷ pour recevoir ou acheter ces biens. La CCEEBC est un tribunal indépendant du ministère du Patrimoine canadien, qui peut certifier les biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu.⁸ En plus de préparer les attestations indiquant si les biens en question respectent certains critères, la Commission peut également déterminer la juste valeur marchande de ces biens. À l'instar de la CCEEBC, la commission des organismes de bienfaisance ferait des déterminations aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et conseillerait le gouvernement sur les questions relevant de sa compétence.

Certains ont proposé que la commission relève directement du Parlement plutôt que d'un ministre du Cabinet. La délégation de pouvoirs de réglementation à un nouvel organisme relevant directement du Parlement pourrait accroître la visibilité de cet organisme et rehausser son profil grâce à la présentation d'un plus grand nombre de rapports publics au Parlement. Cette mesure pourrait également accroître l'indépendance de cet organisme sur le plan politique. Cependant, il y a très peu d'exemples d'organes de réglementation sans lien de dépendance qui relèvent directement du Parlement, sauf pour les questions d'importance nationale comme l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, et il serait très difficile de créer un organe de ce genre à court terme.

Commentaires entendus

Un certain nombre des participants qui ont formulé des commentaires ont demandé des précisions en ce qui a trait aux liens possibles entre l'ADRC et la commission des organismes de bienfaisance. Est-ce que la Direction des décisions de l'ADRC accepterait les conseils en matière d'observation donnés à un organisme de bienfaisance par la commission? Que feraient les organes de réglementation dans le cas d'un organisme de bienfaisance qui consacre peu de son temps à des activités de bienfaisance si l'ADRC avait le pouvoir d'effectuer des vérifications mais si la commission était le seul organisme ayant le pouvoir de révoquer l'enregistrement? Est-ce que la répartition des fonctions de réglementation compliquerait la tâche du ministre du Revenu national lorsque vient le temps d'assumer ses responsabilités en vertu de la nouvelle *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*?

⁶ Généralement des musées, des galeries d'art, des archives et des bibliothèques au Canada.

⁷ Les institutions et autorités publiques qui respectent les exigences législatives, environnementales et relatives à la conservation aux fins de la désignation et que le ministre du Patrimoine canadien a désignées.

⁸ La CCEEBC examine 1 500 demandes de certification par année.

La majorité des participants qui sont en faveur de la séparation des fonctions de réglementation pensent que ce modèle permettrait de régler le conflit d'intérêts apparent du fait que l'administration fiscale joue le rôle d'organe de réglementation. Par ailleurs, ils estiment que la commission recevrait plus d'attention et plus de ressources que la Direction des organismes de bienfaisance de l'ADRC. D'autre part, un nombre égal de participants pensent qu'une telle mesure donnerait lieu à des conflits et des débats entre les deux organismes, à des dépenses inutiles et à une plus grande confusion pour les organismes de bienfaisance et le public quant à la réglementation des organismes de bienfaisance.

Nos conclusions

On nous a demandé si la Direction des décisions de l'ADRC accepterait les conseils en matière d'observation que la commission donne à un organisme de bienfaisance. Or, nous pensons que la commission et l'ADRC travailleraient en étroite collaboration pour fournir des opinions en ce qui a trait à des cas précis, à peu près de la même façon que la Direction des décisions et la Direction des organismes de bienfaisance le font actuellement. Pour ce qui est de l'organe responsable de la prestation de conseils, tout dépendrait de la question; ainsi, l'ADRC donnerait des conseils en matière de fiscalité, alors que la commission donnerait des conseils en matière de bienfaisance.

On nous a également demandé ce que ferait l'ADRC dans le cas des organismes de bienfaisance qui consacrent peu de temps à des activités de bienfaisance si elle avait le pouvoir d'effectuer des vérifications, mais que seule la commission avait le pouvoir de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. En pareil cas, nous pensons que l'ADRC effectuerait une vérification en fonction des instructions de la commission. À notre avis, une telle mesure serait conforme à la situation actuelle, où l'organe de réglementation choisit les organismes de bienfaisance en vue d'une vérification et indique aux vérificateurs sur place ce qu'ils doivent examiner. Le vérificateur communiquerait les résultats de son examen à la commission, et celle-ci déterminerait les mesures d'exécution requises.

Quelques répondants pensent que le modèle 3 irait à l'encontre des responsabilités attribuées au ministre du Revenu national en vertu de la nouvelle *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. Cette loi confère au ministre le pouvoir de signer un certificat conjointement avec le solliciteur général, et si le certificat est considéré comme un document raisonnable par un juge de la Cour fédérale, un organisme est rendu inapte à l'enregistrement. Ces participants pensent que la séparation des fonctions concernant l'enregistrement et l'observation présenterait des problèmes réels pour ce qui est du rôle joué par l'ADRC en vertu de ce texte de loi en vue de repérer les organismes ayant des liens avec des groupes terroristes. Nous pensons que ce problème pourrait être réglé, étant donné que la commission ferait partie du gouvernement. Il serait toutefois impossible de le régler si l'organe de réglementation ne faisait pas partie du gouvernement.

Compte tenu de ces précisions, nous pensons que le modèle 3 a été bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement prises en considération.

Modèle 4 : Commission des organismes de bienfaisance

À l'instar de la commission prévue dans le cas du modèle 3, la commission proposée jouerait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans *Travailler ensemble*. Elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de l'observation, et les appels seraient soumis à une autorité impartiale externe. La seule différence entre la commission prévue dans le cas du modèle 3 et la commission prévue dans le cas du modèle 4 réside dans le fait que cette dernière exercerait tous les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC pour l'application de la loi. Ce modèle est différent du modèle 1 uniquement en ce qui a trait à la structure de gestion, à la visibilité et au coût. L'ADRC n'exercerait aucun rôle résiduel direct.

Cependant, on devrait assurer l'échange de renseignements, puisque de nombreux aspects des activités visant l'observation, notamment la vérification des reçus aux fins de l'impôt, seraient sérieusement compromis s'il n'y avait pas de communication entre la commission des organismes de bienfaisance et l'ADRC. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces échanges courants n'influent pas sur l'indépendance de la commission.

Facteurs à prendre en considération

Une commission autonome permettrait de régler les problèmes découlant de la séparation des responsabilités. Par ailleurs, les caractéristiques et commentaires concernant la commission du modèle précédent s'appliquent.

Même s'ils sont indépendants du gouvernement, les organes de réglementation doivent appliquer la loi que le Parlement a édictée et élaborée par voie de réglementation (lorsque cette mesure a été autorisée). Il n'existe aucun obstacle formel empêchant un ministre (ou une commission) d'exercer un pouvoir de réglementation qui fait davantage appel à la souplesse et à l'interprétation, pourvu qu'il obtienne l'autorisation nécessaire du Parlement. Si cette autorisation était jugée utile, en raison des impératifs liés à la transparence et à l'objectivité, il serait peut-être préférable de confier cette fonction à un organe autonome, comme la commission des organismes de bienfaisance décrite ici et au modèle 3.

Commentaires entendus

Les participants qui approuvaient le modèle 4 prétendent que les organismes de bienfaisance ne pourraient jamais s'identifier à un organe de réglementation fonctionnant à l'intérieur d'un ministère ou d'une agence gouvernementale. Ils pensent qu'une commission permettrait d'assurer l'unité dans un secteur divers et que cette situation présenterait des avantages concrets pour les organismes de bienfaisance. Ils estiment également qu'une commission a plus de chance de se faire connaître qu'un organisme fonctionnant à l'intérieur d'un gros organisme gouvernemental.

Ceux qui s'opposent à la création d'une commission prétendent qu'une telle mesure exigerait des investissements énormes et que rien ne prouve qu'un tel organe serait plus compétent ou plus efficace que l'organe actuel. Un certain nombre de ces opposants estiment que la nécessité d'une commission pourrait être justifiée uniquement si la responsabilité de la réglementation des organismes de bienfaisance n'était pas confiée à différents paliers de gouvernement ou si elle n'était pas partagée en fonction des divers textes de loi fédéraux régissant le secteur des organismes de bienfaisance au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris la *Loi sur les corporations canadiennes* et la *Loi sur la concurrence*.

Tout comme dans le cas du modèle 3, certains observateurs craignent que la commission soit dominée par les besoins des gros organismes de bienfaisance et qu'il ne soit pas possible de constituer un conseil d'administration représentatif. En outre, certains ont demandé des précisions quant à la capacité de la commission d'assumer les pouvoirs d'enquête de l'ADRC, y compris les perquisitions en milieu de travail.

Nos conclusions

Les observateurs s'inquiètent que les intérêts de la commission ne tiennent compte que des gros organismes de bienfaisance et que son conseil d'administration ne soit pas représentatif. Nous tenons à préciser que le rôle de l'organe de réglementation, quel que soit le modèle choisi, consiste à interpréter et à appliquer la loi. Les employés de la commission seraient des fonctionnaires, et les membres du conseil d'administration seraient des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Ce serait donc un organe expert plutôt qu'un organe représentatif. Les commentaires et conseils du secteur seraient fournis principalement par l'intermédiaire du groupe consultatif ministériel prévu dans le cas du modèle 1, bien qu'il soit raisonnable de supposer que certains membres du conseil et de la direction seraient des personnes ayant une expérience dans le secteur. En outre, nous nous attendons à ce que le groupe consultatif ministériel soulève une vaste gamme de points de vue différents, y compris le point de vue des petits organismes de bienfaisance.

Les observateurs ont également demandé des précisions en ce qui a trait à la capacité de la commission d'exercer les pouvoirs de vérification de l'ADRC, y compris les perquisitions en milieu de travail. Une législation habilitante sera nécessaire pour permettre à la commission d'exercer ces pouvoirs.

Compte tenu de ces précisions, nous pensons que le modèle 4 a été bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement prises en considération.

Évaluation des modèles institutionnels

Lors de l'évaluation des caractéristiques d'un organe de réglementation idéal (chapitre 3), nous avons établi un certain nombre de valeurs fondamentales et de facteurs critiques de succès, que nous résumons ci-après sous forme de critères d'évaluation des répercussions des différents modèles, des coûts et avantages de chacun et de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des différents intervenants. Ces critères ne sont pas classés par ordre d'importance.

Critères d'évaluation

Mandat central

Ce critère vise la raison d'être de l'organe de réglementation dans le cas de chaque modèle. Les commentaires formulés lors des consultations nous ont amené à conclure que l'organe de réglementation devrait continuer d'avoir comme mandat d'appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, mais nous avons proposé d'autres fonctions susceptibles d'élargir ce mandat dans le modèle 2.

Intégrité

Comme indiqué lors des consultations, l'organe de réglementation doit traiter tout le monde de façon juste et appliquer la loi de façon équitable.

Ouverture

Les commentaires formulés lors des consultations ont permis de rappeler la nécessité, pour l'organe de réglementation, de faire preuve de transparence en ce qui a trait à ses décisions et à son rendement pour assurer l'équité de ses décisions et l'efficacité de la réglementation.

L'organe de réglementation devrait être ouvert et accessible et répondre aux besoins de diverses cultures et de diverses régions.

Service de qualité

Comme indiqué lors des consultations, l'organe de réglementation devrait s'engager à faire preuve de cohérence et de rapidité lorsqu'il rend des décisions et qu'il fournit des renseignements à ses clients.

Connaissance et innovation

L'organe de réglementation devrait continuellement améliorer ses services en essayant de tirer des leçons à partir de ses points forts et de ses lacunes. À cet égard, il devrait établir des partenariats et collaborer avec le secteur et d'autres intervenants en vue de l'atteinte d'objectifs communs.

Soutien

L'organe de réglementation devrait veiller à ce que les organismes de bienfaisance comprennent les règles législatives et règles de common law qui s'appliquent à eux et obtenir l'aide dont ils ont besoin pour respecter ses règles.

Par suite de nos consultations, nous avons élargi ce critère de façon à inclure :

- l'information du secteur en ce qui a trait aux exigences applicables et au processus d'enregistrement;
- l'information du public en ce qui a trait aux activités des organismes de bienfaisance et à la façon de verser des dons de façon judicieuse;
- l'information des employés de l'organe de réglementation pour encourager l'application uniforme des dispositions législatives, le perfectionnement professionnel et le maintien en poste des employés.

Visibilité au public

Le confiance du public diminue lorsqu'il ignore à toutes fins utiles que des règlements existent sur un sujet donné. Il est donc important, pour l'organe de réglementation, de veiller à retenir l'attention du public. Cette attention ne provient pas uniquement, ni même principalement, des mesures de réglementation qu'il prend. L'organe se doit d'établir une identité « institutionnelle »; les Canadiens doivent être au courant de son existence et savoir ce qu'il fait et ce que l'enregistrement d'un organisme à titre d'organisme de bienfaisance signifie et ne signifie pas.

Ressources

Ce critère financier comporte deux volets, soit les dépenses directes nécessaires pour établir les nouveaux éléments institutionnels et les frais supplémentaires liés à l'exploitation du système comparativement à ceux du mécanisme existant.

Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance

L'efficacité d'un organe de réglementation dépend de l'application et de l'interprétation de la loi en fonction des conditions sociales changeantes et du recours à des analogies. Ce critère vise la capacité de l'organe de réglementation de contribuer à l'évolution du droit en éliminant les fins désuètes, en établissant des analogies et en créant des précédents administratifs de concert avec le secteur.

Réglementation coordonnée

Une partie importante du pouvoir de réglementer les activités de bienfaisance est confiée aux provinces et territoires. Nos consultations nous ont permis de confirmer

que l'exploration systématique pour un système de réglementation mieux coordonné présente des avantages.

Ce facteur découle de la facilité et de la capacité d'un modèle institutionnel de collaborer avec les provinces et les territoires pour promouvoir une série cohérente et uniforme de règles pour toutes les administrations.

Soutien du secteur bénévole en général

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire a été conçue non seulement pour examiner les organismes de bienfaisance enregistrés, mais également pour renforcer les organismes du secteur bénévole. À l'échelle fédérale, la surveillance porte principalement sur les organismes de bienfaisance, et pour cette raison nous nous sommes penchés sur les questions associées aux organismes de bienfaisance enregistrés; nous savons toutefois qu'il y a un rôle de soutien important à jouer pour renforcer le secteur bénévole. Ce critère met en relief le soutien qui serait offert à l'ensemble du secteur au-delà de l'aide fournie par l'organe de réglementation pour aider les organismes de bienfaisance à respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Défi associé à la transition

La gestion du changement prévue dans le cas de chaque modèle comporte un élément de complexité. Ce critère porte sur les défis associés à l'amélioration des niveaux de service, au transfert des fonctions de réglementation et à la création de nouveaux organes pour tous les modèles possibles.

Tableau d'analyse – Introduction

Le tableau 6 présente les différents modèles et évalue chacun d'entre eux en fonction des critères que nous avons établis. Les modèles ne s'excluent pas les uns les autres. Il est possible de juxtaposer certains aspects de différents modèles pour créer un organe de réglementation qui n'est pas décrit de façon précise dans le présent rapport.

Dans certains cas, notre évaluation d'un modèle est nécessairement conjecturale. Ainsi, dans le cas de la commission des organismes de bienfaisance (modèle 4), les résultats dépendront dans une large mesure des personnes nommées à titre de commissaires et des règles élaborées par ces derniers. De la même façon, il n'est pas possible de prévoir les répercussions qu'aura l'initiative « Orientations futures » sur les activités courantes de la Direction des organismes de bienfaisance.

Tableau 6

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Mandat central	Application du droit	Le mandat varie selon l'institution : ADRC – application du droit; ASB – soutien, communication de renseignements et mentorat du secteur	Application du droit, avec un partage des responsabilités entre deux institutions	Application du droit
Intégrité	L'organe de réglementation appliquerait et interpréterait les règles de droit de la même façon que les tribunaux. Les décisions pourraient faire l'objet d'un examen par une autorité impartiale	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Ouverture	Possible grâce à un groupe consultatif, à des consultations publiques, à la présentation de rapports annuels et à un site Web faisant état des déclarations annuelles, des décisions et politiques de l'organe de réglementation, des modifications législatives imminentes et d'une base de données consultable à propos des décisions des tribunaux	Offre peut-être le plus de possibilités, parce que le mandat de l'ASB consiste à fournir des conseils et des renseignements	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Service de qualité	Possible, pourvu que des indicateurs de rendement soient établis	Identique au modèle 1 – de plus, l'ASB pourrait exercer le rôle de surveillance (« chien de garde »)	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1

Tableau 6

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Connaissance et innovation	Possibles grâce à une plus grande interaction avec les autres ministères du gouvernement et avec le secteur, par l'intermédiaire d'un groupe consultatif et grâce à des tournées d'information, des consultations, la participation aux conférences annuelles du secteur, la création de possibilités de perfectionnement du personnel, etc.	La collecte et l'échange de renseignements constitueraient un aspect clé du rôle de la nouvelle ASB	Le nouvel organe proposé dans le cas de ce modèle serait peut-être plus en mesure que celui du modèle 1 de faire preuve d'innovation et d'adapter sa culture organisationnelle en fonction de son mandat	Identique au modèle 3
Soutien	Possible grâce à l'amélioration des publications, des visites sur place, du centre d'appel et de son site Web. Le soutien inclurait la sensibilisation du secteur à propos des processus d'enregistrement et des exigences connexes, la communication de renseignements au public à propos du secteur des organismes de bienfaisance et de la façon judicieuse de verser des dons et la formation des préposés à la réglementation	C'est peut-être ce modèle qui offrirait le plus de soutien. En plus du soutien en matière d'enregistrement et d'observation qu'offre l'ADRC dans le cas du modèle 1, l'ASB fournirait des renseignements au secteur à propos de la gestion, de la reddition de comptes et des règles touchant les organismes du secteur bénévole d'autres administrations et pourrait coordonner les fonctions de soutien dans les autres ministères du gouvernement	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Visibilité au public	Possible grâce au site Web, au rapport annuel, à une augmentation des ressources en communication, ainsi qu'à l'ajout du nom de l'ADRC sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt	Amélioration par rapport au modèle 1, en raison de la présence d'une nouvelle agence et de l'obligation de soumettre un rapport au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre	Semblable au modèle 2	Semblable au modèle 2

Tableau 6

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Ressources	Ressources supplémentaires requises pour adopter les recommandations contenues dans le présent rapport	Les frais opérationnels seraient plus élevés que dans le cas du modèle 1, en raison de la nouvelle fonction de soutien et de l'importance accordée au secteur bénévole en général plutôt qu'aux organismes de bienfaisance enregistrés seulement. Une nouvelle infrastructure serait nécessaire pour une agence distincte	Supérieures à celles du modèle 1. Les frais opérationnels seraient légèrement plus élevés que ceux du modèle 1. De plus, il y aurait un coût unique associé à la création d'une nouvelle commission	Identique au modèle 3
Principes juridiques et pouvoirs de déterminer les fins de bienfaisance	Possible - pouvoir accru d'interprétation et d'application de la loi grâce à des lignes directrices claires quant au pouvoir de l'organe de réglementation de déterminer de nouvelles fins de bienfaisance, à la formation des examinateurs et des capacités de recherche améliorées	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Réglementation coordonnée	Possible grâce à des discussions avec d'autres organes de réglementation, échange accru de renseignements entre administrations et la tribune des organes de réglementation. L'ADRC a déjà démontré sa capacité de coordonner ses activités avec celles des provinces et territoires en matière de perception fiscale.	Possible	Possible	Possible

Tableau 6**Évaluation des modèles**

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Soutien du secteur bénévole en général (organismes à but non lucratif qui ne sont pas des organismes de bien- faisance)	Non inclus	Inclus dans le cadre de la fonction de sou- tien et d'information exercée par l'ASB	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Défi associé à la transition	Minime	Moyen – change- ments mineurs sur le plan de la réglemen- tation – élaboration d'une nouvelle fonc- tion de soutien qui serait exercée par la nouvelle agence elle-même	Complexe – la plupart des fonctions de réglementation (sauf celle de la surveillance de l'observation) seraient transférées à un nouvel organe	Complexe – le transfert de toutes les fonctions de régle- mentation à un nouvel organe nécessiterait l'élaboration de nou- velles pratiques et procédures