


CONSOLIDER
NOS ACQUIS :
*pour une meilleure
gestion et transparence
au sein du secteur
bénévole au Canada*



**La table ronde sur la
transparence et la saine gestion
dans le secteur bénévole**

**RAPPORT FINAL
Février 1999**

TABLE DES MATIÈRES

Mot du président	.i
Résumé et principales recommandations	.ii
Remerciements	.xi
1. Introduction	1
Le défi de la responsabilisation	1
Engagements anciens...	4
Nouveaux défis...	5
Objet du rapport	8
Une réalité aux noms multiples : organismes sans but lucratif, charitables ou bénévoles?	8
Principes directeurs	10
Définir le processus de responsabilisation	12
Responsabilité envers qui?	12
Responsabilité à l'égard de quoi?	13
Responsabilité par quels moyens?	13
Structure du rapport	14
2. Le renforcement des capacités : première étape vers la responsabilisation	16
Besoin de renforcement des capacités	16
Vers de meilleures relations et une compréhension accrue	18
Un pacte concerté avec les gouvernements	18
Une voix à la table du Conseil des ministres	19
Création des infrastructures et des compétences	20
Recherche et formation	20
Technologie de l'information	21
Renforcement des associations intermédiaires	21
Responsabilité de l'entreprise	23
3. Gestion et administration organisationnels	25
Guide de bonnes pratiques pour une administration efficace	26
Mission et planification stratégique	28
Transparence et communication	28
Structures	29
Conscience du rôle qui incombe au conseil d'administration	30
Responsabilité financière	30
Supervision des ressources humaines	31
Systèmes de contrôle et d'évaluation	33
Planification de la relève et diversité	33

Regard sur le secteur bénévole

Rendre compte d'une saine gestion au public	34
Exigences minimales de rendre compte	35
Exigences s'appliquant aux grandes organisations	36
Certification	37
Conclusion : Tendre à une administration plus efficace	40
4. Résultats de programme	41
Qu'est-ce que l'évaluation axée sur les résultats ?	41
Définition des objectifs de mesure	42
Élaboration d'indicateurs et collecte des données	43
Diffusion et utilisation des résultats	44
Recommandations	45
Au secteur bénévole Canadien	45
Aux bailleurs de fonds	46
Collaboration avec le secteur	47
Conclusion : le juste équilibre	48
5. Collecte de fonds	49
Règles éthiques de la collecte de fonds	49
Réglementation gouvernementale	51
Auto-réglementation : un code d'éthique en matière de collecte de fonds et de gestion financière	53
Conduite des sollicitateurs de fonds contractuels	54
Conduite des permanents chargés de la collecte de fonds	55
Éducation du donateur	56
Autres considérations	56

Regard sur les gouvernements

6. Accès au régime fiscal fédéral	58
Définition actuelle d'organisme de charité	59
Moderniser l'accès au régime fiscal fédéral	62
Un processus	63
7. Une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole	65
Nécessité d'un changement	65
Fonctions d'une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole	67
À qui s'appliquerait le mandat de la Commission Canadienne?	71
Un modèle préféré	71
Principes	73
Caractéristiques particulières	73
Conclusion	75

8. Réglementation de la gestion financière	76
Réglementation de Revenu Canada en vigueur	77
Problèmes courants	79
Propositions pour une réforme de la réglementation	81
9. Le cadre juridique	84
Droit des entreprises	84
Réforme des cadres juridiques	86
Responsabilité des administrateurs	87
10. Conclusion : consolider nos acquis	89
Outils de responsabilisation	89
Priorités de mise en oeuvre	90
Sommaire des propositions : rejoindre un public diversifié	93
Notes	108
Annexe I : Le processus de consultation	113
Annexe II : Outils de gestion et de responsabilisation	117
Exemple d'un code de comportement éthique	117
Approches de l'évaluation de la performance axée sur les résultats	118
Code d'éthique en matière de financement et de gestion financière:	
Le Centre canadien de philanthropie	122
Annexe III : Notices biographiques des membres du Groupe d'experts	128
Glossaire	134

MOT DU PRÉSIDENT

Un parcours stimulant, entrepris il y a quatorze mois, est aujourd'hui achevé. Après avoir entendu des centaines d'intervenants à l'occasion de réunions et d'échanges de vues depuis Terre-Neuve jusqu'à l'île de Vancouver, la quantité de mémoires et tenu plusieurs réunions informelles mais réfléchies, notre Groupe présente ses recommandations sur la façon d'améliorer la gestion et la transparence au sein du secteur bénévole au Canada.

Les propositions s'adressent en tout premier lieu aux organisations bénévoles. Mais certaines d'entre elles interpellent les gouvernements, l'entreprise et, d'une manière plus générale, nos concitoyens. Nous espérons qu'elles produiront les résultats décisifs attendus : une gestion plus rigoureuse au sein du secteur bénévole et la reconnaissance de l'importance que les bénévoles représentent pour la démocratie canadienne que le gouvernement fédéral témoignera en acceptant nos propositions en faveur de la création d'une nouvelle Commission du secteur bénévole, l'institution enfin d'un nouveau processus démocratique visant à déterminer les organisations admises à bénéficier de dégrèvements fiscaux.

Nous félicitons les membres de la Table ronde sur le secteur bénévole pour avoir assumé le leadership qui a abouti au présent rapport et la Fondation J.W. McConnell pour avoir financé et rendu possible cette initiative.

Nous tenons, par-dessus tout, à complimenter les centaines de milliers de Canadiens qui prodiguent le temps, l'énergie et les moyens nécessaires pour maintenir en vie le vaste réseau d'organisations (plus de 175 000) qui dans notre pays rendent notre existence tellement plus équitable et stimulante qu'elle ne le serait si tel n'était pas le cas. Nous possédons l'élément essentiel à une démocratie moderne : une société civile complexe et créatrice que ces femmes et ces hommes contribuent à forger et à recréer sur une base continue.

Notre groupe a apporté son temps et sa réflexion mais si nos résultats s'avèrent utiles et innovateurs, cela sera dû dans une large mesure au travail d'ensemble méticuleux de Susan Phillips et Havi Echenberg.

Le président



Ed Broadbent

Voluntary Sector Roundtable Panel on Accountability and Governance in the Voluntary Sector

La Table ronde du secteur bénévole la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole

Chair/Président

Ed Broadbent
Vancouver

Members/Membres

Robert Brown
Toronto

Dale Godsoe
Halifax

Angela W.S. Kan
Vancouver

Arthur Kroeger
Ottawa

Monique Vézina
Montreal

Research Director Directrice de recherche

Susan Phillips
Ottawa

Research Associate Associée de recherche

Havi Echenberg
Ottawa

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le présent rapport se propose d'améliorer une réalité déjà édifiante. Le secteur bénévole du Canada, composé de quelque 175 000 organisations, est remarquablement vigoureux. Il joue un rôle central dans l'édification de communautés dynamiques, d'un océan à l'autre, offrant aux Canadiens des services allant de la ligue mineure aux soins à domicile et aidant au développement d'autres populations du monde. Ce faisant, il assure la participation des citoyens à la vie démocratique du pays. En s'engageant dans des organisations bénévoles, les gens apprennent l'exercice de la solidarité citoyenne et nouent des liens de confiance mutuelle, de tolérance et de coopération. Le secteur bénévole ne contribue pas seulement à donner cohésion au tissu social mais son apport à la santé économique du pays est énorme : si l'on prend en compte les institutions de haut savoir et les établissements hospitaliers, il procure 1,3 million d'emplois et produit des recettes et des actifs comparables, par leur importance, à l'économie d'une province comme la Colombie Britannique.

À l'heure où le millénaire tire à sa fin, les organisations bénévoles évoluent dans un environnement très instable. Les gouvernements n'ont plus le même rôle qu'autrefois, les populations se diversifient et des réalités sociales et économiques nouvelles appellent le secteur à élargir, à approfondir et à adapter ses approches - en entreprenant tout à la fois. Pilier de la démocratie et de la société canadienne, il demeurera sans doute tel à l'avenir. Afin de se développer dans un environnement travaillé par des mutations radicales et de conserver, à son degré le plus élevé, la confiance que les Canadiens lui accordent, il devra assurer que ses mécanismes de gestion sont à la hauteur de la tâche et que l'exercice de la responsabilité est efficace et considéré comme tel.

Le Groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole a matérialisé une initiative venant *de lui* et créée *pour lui* afin de l'aider dans ce processus d'adaptation au changement. À l'automne de 1997, la Table ronde sur le secteur bénévole, un groupe d'associations bénévoles nationales non doté de personnalité morale a désigné six personnes investies, à titre bénévole, d'un mandat ayant une triple finalité :

- entreprendre une recherche et présenter des propositions utiles au débat sur les modalités de promotion de la responsabilité et de l'administration dans le secteur bénévole;
- recueillir l'opinion du secteur au moyen d'une ample consultation; et
- remettre enfin un rapport final contenant des recommandations précises.

Le but de notre rapport est d'améliorer l'efficacité et la crédibilité du secteur bénévole dans son rôle continu de renforcement de la société civile. Ainsi, notre dessein est d'aider les Canadiens à continuer à venir en aide aux communautés du pays mais sans exclure une action internationale. Nos propositions s'adressent au plus grand nombre et sont destinées à un public diversifié englobant les organisations bénévoles, le secteur dans son ensemble, les fondations, les entreprises et les gouvernements fédéral et provinciaux.

Après avoir publié en mai 1998 un document de discussion qui ébauchait plus de 40 recommandations, nous avons diffusé des milliers d'exemplaires afin de stimuler la réflexion et recueillir des suggestions. Nous avons tenu des discussions avec des organisations bénévoles et d'autres intervenants dans 20 centres canadiens, de Victoria jusqu'à St. John's, et reçu 90 mémoires collectifs ainsi que nombre de commentaires écrits adressés par des particuliers.

Nous avons énormément appris de cet apport, au sujet des défis auxquels le secteur est confronté et les initiatives novatrices déjà en cours pour améliorer la gestion et la responsabilisation des organisations. L'intérêt et le souci constant du secteur à l'égard des questions soulevées ont été frappants. En général, nos recommandations ont eu un écho largement positif. Mais nous avons également entendu des critiques concernant l'impact involontaire que certaines de nos propositions pourraient avoir sur le secteur et certaines difficultés que d'autres pourraient susciter en principe. Deux réserves ont été exprimées à plusieurs reprises. En premier lieu, il convient d'éviter des règlements et des obligations de rendre compte onéreux à l'excès sous peine de mettre en péril l'esprit du bénévolat lui-même. Deuxièmement, il y a lieu de respecter et de concilier la considérable diversité du secteur. Nous espérons que notre rapport final reflète de manière opportune ces messages.

RESPONSABILISATION ET CAPACITÉS

La responsabilisation implique l'exigence d'expliquer et d'accepter la responsabilité de mener à bien le mandat assigné au vu des attentes communes. Elle s'avère particulièrement importante dans les situations qui mettent en jeu la confiance du public. **En proposant les voies et moyens par lesquels la responsabilisation pourrait être amélioré, nous nous devons de reconnaître que le secteur bénévole accorde déjà à cet aspect une grande importance.** Au sein du secteur bénévole, la responsabilisation a des facettes multiples, touche un public diversifié, s'étend à des activités et à des résultats variés et s'exerce par des moyens différents. De par la nature multidimensionnelle, améliorer la responsabilisation du secteur est une question hautement complexe.

On ne saurait, d'autre part, améliorer la responsabilisation sans nous assurer que le secteur dispose des capacités lui permettant de faire face aux demandes actuelles et nouvelles qui le sollicitent. Afin de mener à bien leur action, les organisations bénévoles nécessitent des ressources, des infrastructures, des compétences, des connaissances, de l'assistance et de la compréhension voulues. **Le renforcement des capacités est une composante vitale d'une responsabilisation accrue et d'une gestion plus saine.** Sans ce complément, les efforts destinés à accroître la responsabilisation risquent de demeurer vains. Le renforcement des capacités comporte le soutien de l'entreprise, des gouvernements et des bailleurs de fonds aux associations intermédiaires, une aide à la recherche et à la formation, l'adéquation technologique,

la consolidation du conseil d'administration et de la direction; ce soutien peut prendre les formes les plus diverses, incluant une aide financière directe et une participation en nature (transfert d'expertise, par exemple). Outre l'aide directe à la création des infrastructures, les gouvernements doivent parvenir à une compréhension plus approfondie du secteur et à forger de nouvelles relations avec lui. **Nous recommandons, à ces fins :**

- **que les gouvernements fédéral et provinciaux entament des discussions avec le secteur afin d'établir des mécanismes concertés définissant des deux côtés les bonnes pratiques en vue de promouvoir la compréhension et la conduite appropriée ainsi que l'avenir des relations entre le secteur et les gouvernements;**
- **que les gouvernements fédéral et provinciaux assurent que le secteur bénévole aura voix au chapitre dans l'établissement des politiques publiques, en confiant à un Ministre désigné la responsabilité du secteur et à de petites unités d'uniformisation, la tâche de coordonner les activités des différents ministères qui entretiennent des liens avec le secteur.**

Il faudrait concevoir la responsabilisation comme un processus polyvalent plutôt que comme une approche univoque d'exercice de responsabilité. Dans cette optique, nous avons interprété la responsabilisation dans son sens le plus large afin d'englober des instruments d'administration mis en place par les conseils d'administration, d'auto-certification par les organisations, d'auto-réglementation par les organisations et de réglementation extérieure. Notre rapport aborde en premier lieu ce que le secteur et les organisations particulières devraient entreprendre de leur propre initiative pour améliorer l'aspect de la responsabilisation et envisage en deuxième lieu les questions qui ne peuvent trouver une solution qu'avec la participation du gouvernement.

REGARD SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE

Le premier ensemble de propositions s'adresse principalement au secteur lui-même et traite des trois domaines dans lesquels la responsabilisation est susceptible de s'améliorer : gestion et administration des organisations, résultats de programme et levée de fonds.

Puisque le secteur bénévole est formé d'organisations autonomes, l'exercice d'une gestion transparente et responsable commence par soi-même, dans sa propre organisation, soit-elle importante ou modeste. **Aussi, nous avons élaboré un code de bonnes pratiques de gestion exigeant du conseil d'administration qu'il assume la responsabilité active de huit tâches principales :**

- avoir conscience de ses responsabilités et éviter les conflits d'intérêts;
- entreprendre la planification stratégique visant à mener à bien la mission de l'organisation;

- se comporter de manière transparente en sachant communiquer ses prises de position aux membres de l'organisation, aux intervenants concernés et au public et en répondant de manière appropriée aux demandes de renseignements;
- exercer la responsabilité sur le plan financier;
- s'assurer qu'une équipe de gestion efficace est en place et exercer un droit de regard sur les ressources humaines de l'organisation;
- mettre en oeuvre des systèmes d'évaluation et de contrôle; et
- planifier la relève et la diversité de ses membres.

Bien que ce code puisse être adopté de manière constructive par toute organisation bénévole, enregistrée ou non, certaines obligations particulières incombent aux organismes de charité enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. **Tout organisme de charité devrait être tenu de fournir certains renseignements à l'administration fédérale au sujet de sa gestion, de ses programmes et de ses états financiers; d'adhérer à un code d'éthique en matière de collecte de fonds semblable à celui dont s'est doté le Centre canadien de philanthropie ou à tout autre code de principes; et de pratiquer la transparence en répondant de manière appropriée aux plaintes et aux demandes de renseignements.**

Sur le plan de rendre des comptes au public, les exigences peuvent varier selon qu'il s'agit d'organismes de charité de taille modeste (désignés dans notre étude par un budget annuel de fonctionnement inférieur à 200 000 \$) ou de dimension plus importante. Seulement ces derniers auraient à indiquer intégralement les modalités d'application des huit tâches du code de bonne gestion. Toutefois, nous soulignons que tous les organismes, soient-ils grands ou petits, devraient être amenés à divulguer volontiers les renseignements sur leur gestion, solution préférable à l'imposition d'un mode de conduite passible de s'appliquer de manière uniforme. Ce processus complet d'amélioration de la gestion et de divulgation pourrait être considéré comme une forme d'auto-certification qui allie spontanéité et rigueur.

L'évaluation des résultats de programme est pour une organisation, ses bailleurs de fonds et le public une façon importante de comprendre dans quelle mesure elle parvient à atteindre ses objectifs. Les organisations cherchent de plus en plus à apprécier l'incidence de leur action et, plus fréquemment qu'auparavant, les donateurs exigent de connaître les résultats obtenus. Abstraction faite de certains détails associés aux modalités concrètes d'application, **nous appuyons le principe d'une évaluation axée sur les résultats des programmes et encourageons les organisations bénévoles à entreprendre ce genre d'évaluation. Toutefois nous émettons également une importante réserve à l'endroit des donateurs et des gouvernements.** Exiger une mesure du rendement axée sur les résultats d'une manière par trop simpliste ou sans que l'opération soit soutenue par un investissement approprié de ressources peut assurément causer plus de tort que de bien.

La levée de fonds est souvent l'activité la plus visible du secteur bénévole et constitue un important moyen par lequel les organisations bénévoles bâtissent les relations avec leur clientèle. Nous examinons deux façons de promouvoir des pratiques éthiques irréprochables en matière de collecte de fonds : par voie de réglementation gouvernementale et par auto-réglementation ou adhésion spontanée à un code d'éthique. Bien que nous ne soyons pas opposés à la prescription de règles de collecte de fonds par l'État, force est de reconnaître les immenses problèmes que poserait la conformité à une telle réglementation et nous pensons que des codes et une adhésion volontaires peuvent compléter de manière adéquate certaines prescriptions gouvernementales essentielles. **Nous recommandons qu'en vue de l'enregistrement prescrit par le régime fiscal fédéral, les organismes de charité soient tenus d'adopter le code d'éthique en matière de collecte de fonds et de gestion financière dont s'est doté le Centre canadien de philanthropie ou un code équivalent appuyé par une résolution officielle de leur conseil d'administration, et de rendre compte au public de son application.** Afin d'assurer que les sociétés de financement commerciales à but lucratif qui en ce moment se chargent de la collecte de fonds sont intègres dans leurs opérations à l'égard des organisations bénévoles, elles devraient détenir un permis et être tenues par les gouvernements provinciaux de verser une caution.

REGARD SUR L'ACTION DES GOUVERNEMENTS

Par-delà les changements que le secteur peut mettre en oeuvre de son initiative, nous nous penchons sur quatre aspects exigeant l'intervention des gouvernements : accès au régime fiscal fédéral; établissement d'une nouvelle Commission du secteur bénévole dotée d'attributions élargies et à laquelle le secteur bénévole serait comptable; réglementation de la gestion financière et définition du cadre réglementaire.

Nos réserves à l'égard de l'accès au régime fiscal surgissent des difficultés que présente la définition donnée en common law de l'« oeuvre de charité » et le processus d'enregistrement prescrit en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Deux catégories d'organisations jouissent des avantages du régime fiscal : les organismes sans but lucratif, d'une part, amplement exemptés du paiement de l'impôt et les « oeuvres de charité ou de bienfaisance » qui, outre cette exemption, ont la faculté d'émettre des reçus pour des dons pouvant être déclarés comme crédits d'impôt. La définition actuelle d'oeuvre de charité est enracinée dans une législation vieille de quatre siècles et des interprétations légales qui ont elles-mêmes plus d'un siècle. En conséquence, la détermination des organisations habilitées à bénéficier des incitatifs fiscaux et la légitimité qui leur permet d'émettre des reçus aux fins de dégrèvement fiscal peuvent ne pas s'accorder avec les valeurs canadiennes contemporaines. Pour surmonter cet obstacle, il incombe aux organismes bénévoles qui sollicitent l'enregistrement de chercher à élargir la définition en contestant éventuellement les dispositions de Revenu Canada devant les tribunaux. Enfin, le processus tout entier manque de transparence car Revenu Canada doit traiter toutes les questions fiscales sous le sceau de la confidentialité.

Nous croyons que la détermination des types d'organisations ayant accès au régime fiscal appartient aux assemblées législatives plutôt qu'aux tribunaux.

Les caractéristiques d'un organisme bénévole admis à bénéficier des règles régissant les crédits d'impôt autorisés par la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être définies par le Parlement et réexaminées à des intervalles de dix ans. Nous ne proposons aucune nouvelle définition ayant un contenu particulier. Nous suggérons plutôt l'acceptation par le Parlement d'un modèle « organisme de charité » qui retiendrait les critères présidant à la définition donnée en common law en prévoyant cependant d'autres catégories d'organismes d'intérêt public. **Le processus définissant les nouvelles catégories est le suivant : création d'un groupe de travail chargé d'élaborer une nouvelle politique; le Parlement serait appelé à débattre de la question et à promulguer une loi portant modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, le cas échéant; elle serait suivie, à intervalles de dix ans, d'un examen périodique des catégories additionnelles.** Un processus d'enregistrement ouvert et transparent dont toutes les applications et les décisions seraient portées à la connaissance du public devrait être mis en oeuvre. L'adoption par les provinces de cette même définition pour fins de régie et de coordination est fortement encouragée.

L'appareil institutionnel régissant le secteur a besoin d'être restructuré pour mieux répondre aux nouvelles réalités auxquelles sont confrontés aussi bien les gouvernements que le travail du secteur. **Afin d'aider le secteur à réaliser toutes ses potentialités, celui-ci nécessite davantage qu'un organe de surveillance chargé du suivi de sa responsabilité financière. Nous proposons que le gouvernement fédéral crée une nouvelle Commission du secteur bénévole quasi-indépendante afin de compléter le rôle de vérification de Revenu Canada qui continuerait à s'exercer plus ou moins de la même manière.** La Commission aurait pour tâche de fournir du soutien, des informations et des conseils concernant les meilleures pratiques liées à la gestion et à la responsabilité des organisations bénévoles; de recueillir et de fournir des informations au public; de recommander si le statut d'organisme de charité ou à l'avantage du public pourra être accordé aux nouveaux requérants; d'aider les organisations à se conformer aux exigences réglementaires de Revenu Canada au travers d'une étroite collaboration; de recommander le déclassement en cas de non-observation manifeste des règles prescrites et d'incapacité de donner suite aux plaintes du public. Dans son rôle consultatif, la Commission serait accessible à toute organisation bénévole qui aura sollicité son assistance mais la plupart de ses autres fonctions se concentreraient sur les organismes de charité enregistrés. Les membres de la Commission seraient nommés par le gouvernement fédéral. Il est impératif que la structure et le travail de la Commission reflète un modèle authentique de partenariat avec les intervenants du secteur, oeuvrant d'une manière collaborative et accessible et tirant inspiration de l'expertise du secteur dans l'exercice de son leadership et par l'apport de son personnel et ses activités. Un organisme imposant et bureaucratique n'est ni nécessaire ni souhaitable.

L'approche que nous avons adoptée en vue d'améliorer la gestion et la responsabilisation du secteur bénévole est une combinaison de réglementation et d'auto-réglementation. **Il convient que les normes dictées de l'extérieur s'appuient sur une réglementation mieux étudiée plutôt qu'excessive. La gestion financière des organisations bénévoles exige d'évidence une amélioration de la réglementation existante.** Nous proposons, à cet égard, plusieurs réformes :

- exigences de rendre compte différentes pour les grandes organisations et les plus modestes;
- lignes directrices plus claires concernant les activités pertinentes et non et devant être définies après consultation avec les membres du secteur;
- réaffirmation et maintien de la légitimité des activités politiques non partisans. Les règles régissant l'activité militante doivent être clarifiées de façon à être mieux comprises, à ne prêter à aucune application arbitraire et à respecter les valeurs d'une société civile en santé;
- réexamen de la pertinence du contingent des versements (qui pose comme règle que 80 pour 100 des recettes d'un organisme de charité assorties de reçus doivent être dépensés aux fins de bienfaisance), y compris la considération de solutions de rechange et l'opportunité de laisser la souplesse voulue;
- cohérence accrue des pratiques comptables;
- mise en oeuvre de sanctions intermédiaires (différentes du déclassement), en cas de non-conformité.

Nous avons également examiné le cadre réglementaire dans lequel évoluent les organismes bénévoles et qui relève essentiellement des compétences provinciales. Trois formes juridiques possibles coexistent aujourd'hui : association non constituée en personne morale, aux fins de charité et société sans but lucratif. Chacune d'entre elles a ses avantages et inconvénients. Lorsque des problèmes surgissent, c'est principalement parce que les lois régissant les usages datent et ne répondent plus aux besoins actuels des organisations bénévoles et à cause des variations considérables mais non nécessaires, des lois promulguées par les provinces. **Le message sans équivoque qui ressort de nos consultations est que ce fouillis juridique doit être éclairci. À cette fin, nous formulons essentiellement deux propositions :**

- **que le gouvernement fédéral donne suite au travail amorcé par Industrie Canada afin d'élaborer et de faire promulguer dans les plus brefs délais par le Parlement un nouveau projet de loi régissant les sociétés à but non lucratif qui réponde aux besoins du secteur et tienne compte de sa diversité;**
- **que les provinces collaborent à l'harmonisation des lois régissant les sociétés de manière compatible avec les lois fédérales.**

Un autre aspect juridique que nous avons voulu évoquer est celui de la responsabilité des membres du conseil d'administration à l'égard de la solvabilité financière de l'organisme. Tout en reconnaissant l'importance d'une telle responsabilité, les inquiétudes qu'elle suscite rendent de plus en plus difficile pour les organisations bénévoles la tâche qui consiste à attirer des administrateurs qualifiés et compétents. Bien qu'une assurance puisse être souscrite pour limiter la responsabilité, trop s'y appuyer n'est pas selon nous une solution. Par contre, **il paraît opportun que les gouvernements, de concert avec le secteur et les assureurs, examinent la question et limitent la responsabilité imposée aux administrateurs.**

PAR OÙ COMMENCER : PRIORITÉS DE MISE EN OEUVRE

Beaucoup de nos recommandations, y compris celle qui préconise la restauration et la création de nouvelles capacités au sein du secteur, visent le long terme. D'autres peuvent être mises en oeuvre au cours de la vie du Parlement qui siège en ce moment. Tout en présentant nos recommandations comme un ensemble et bien que nous les jugions toutes nécessaires, quatre interventions ont la priorité absolue et leur mise en application devrait commencer immédiatement :

- 1. Le guide de bonnes pratiques doit être diffusé auprès des organisations intermédiaires et d'autres organismes bénévoles. Son adaptation et son adoption devraient constituer une haute priorité afin que les organisations bénévoles continuent d'attirer la confiance du public à l'égard de leur contribution et de leurs mérites.** Les organisations bénévoles sont censées rendre compte de leur conformité dans le contexte d'une auto-évaluation de leurs activités tout en déployant d'autres efforts pour améliorer la transparence et la saine gestion.
- 2. La création d'une nouvelle Commission du secteur bénévole de la part du gouvernement fédéral est un élément essentiel d'une responsabilisation accrue et du renforcement des capacités au sein du secteur.** Nous exhortons le gouvernement fédéral à agir vite afin de se fixer comme objectif la mise en place de la Commission dans le délai d'un an.
- 3. Le Parlement du Canada, et non les magistrats, devraient décider du statut des « organismes de charité ». Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et le secteur, devrait constituer un Groupe de travail représentant le gouvernement et le secteur afin d'amorcer le processus d'établissement d'une désignation définie de manière démocratique dans un texte de loi statuant quelles organisations auront le droit d'être admises à bénéficier du régime fiscal fédéral.**
- 4. Autant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux devraient commencer à renouveler leurs relations avec le secteur en entamant avec les intervenants concernés des discussions pouvant**

conduire à la négociation d'un pacte concerté de bonnes pratiques ou à la création d'autres moyens propres à relancer le dialogue et à stimuler la compréhension et un partenariat authentique.

Nous croyons que le secteur bénévole est en bonne santé et qu'il aspire à assumer les nombreux rôles et les formes qui bénéficient aux communautés canadiennes et renforcent notre démocratie. Nos recommandations qui s'adressent au secteur lui-même, aux donateurs et aux gouvernements ont pour dessein d'améliorer l'exercice d'une gestion responsable et les structures actuelles d'administration. Soucieux de poursuivre notre engagement personnel auprès des organisations bénévoles, nous attendons de connaître la réaction des gouvernements, des organisations et de leurs bailleurs de fonds à nos propositions.

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été réalisé avec la coopération et la généreuse assistance d'un grand nombre de personnes, dans un processus qui reflète bien l'esprit qui anime le secteur bénévole. Les membres de la Table ronde sur le secteur bénévole n'ont pas seulement démontré leur leadership en créant le Groupe d'experts mais ils nous ont orientés de manière continue en nous aidant à obtenir les informations utiles et en y allant de leurs suggestions dans les moments décisifs.¹ En particulier, Susan Carter du Conseil canadien de développement social et Paddy Bowen de Bénévoles Canada, qui ont dirigé ce projet au nom de la TRSB, nous ont accordé beaucoup de leur temps en nous faisant bénéficier de leur expérience. Bénévoles Canada, qui a assumé les fonctions de secrétariat, a pris en charge la communication de tous les jours et l'administration de notre travail; nous remercions en particulier Stephanie Fabian qui a répondu à nos demandes avec efficacité, gentillesse et bonne humeur.

Les donateurs qui ont accordé leur soutien financier méritent une mention spéciale. La contribution de la Fondation J.W. McConnell à la Table ronde sur le secteur bénévole a été déterminante pour lui permettre de prendre l'initiative et de seconder nos tâches. En outre, la Vancouver Foundation et la Muttart Foundation ont procuré l'aide financière qui nous a permis de tenir des consultations dans des centres plus petits de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Nous disons notre gratitude particulière à Richard Mulcaster de la Vancouver Foundation, à Monica Patten des Fondations communautaires du Canada et à Bob Wyatt de la Muttart Foundation pour avoir facilité ce processus. Lorsque nous avons constaté que la première impression du Document de discussion avait été épuisée dans les trois jours qui ont suivi sa parution, Développement des ressources humaines Canada et Patrimoine Canada ont accordé les fonds nécessaires pour la réimpression de plusieurs milliers d'exemplaires.

Le succès de notre consultation dans l'ensemble du pays est largement dû au travail diligent et expert de Lynne Toupin, qui a conçu et géré le processus. Grand merci également aux organismes qui ont préparé pour nous et accueilli les tables rondes dans leurs communautés : Victoria Foundation, Condition féminine Canada (Région Col.-Br.) et Vancouver Status of Women; Vancouver Foundation; Central Okanagan Foundation; Prince George Community Foundation; Volunteer Centre of Calgary; Muttart Foundation; Board Development Program, Alberta Community Development; United Way of Saskatoon; United Way of Winnipeg; United Way of London & Middlesex; United Way-Centraide of Greater Toronto; Conseil canadien des Églises;

¹ Les membres de la Table ronde sur le secteur bénévole réunissent le Centre canadien de philanthropie, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des loisirs/parcs, les Fondations communautaires du Canada, les représentants des groupes confessionnels, les National Voluntary Health Agencies, la Coalition des organisations nationales bénévoles, United Way of Canada-Centraide Canada et Bénévoles Canada.

Fondation communautaire d'Ottawa-Carleton; Conseil de la philanthropie; Human Development Council and the United Way of Saint John; United Way of Prince-Édouard Island; United Way (Halifax) et Community Services Council à St. John's. En particulier, nous sommes reconnaissants pour le travail assidu des personnes appartenant aux organismes qui ont facilité le bon déroulement des activités, y compris Sheila Henley (Victoria); Richard Mulcaster et Sheila Brown (Vancouver); Audrey Johnson, Jennifer Johnstone et Lorraine Cameron (organismes féminins de Vancouver); MaryLynn Winkler (Kelowna); Bec Christensen (Prince George); Ross Findlater (Whitehorse); Karin Hoernig (Calgary); Heather Halpenny et Mary Jane McLaughlin (petits centres de l'Alberta); Wayne Helquist (Regina); Arla Gustafson (Saskatoon); Susan Lewis et Joan Blight (Winnipeg); Andrew Moyer (London); Collette Murphy (Toronto); Suzanne Lawson, Bonnie Greene et Janet Somerville (Toronto, organismes confessionnels); Barbara McInness et Gillian Whyte (Ottawa); René Chicoine (Montréal); Kathy Wright et Anne Driscoll (Saint John); Dorothy Griffin et Anne McMullin (Charlottetown); Joanne Linzey, Barbara Flint, Grant MacDonald et Peter Moritmer (Halifax), et Penelope Rowe (St. John's). Nous remercions également les animatrices et animateurs bénévoles qui ont coordonné les ateliers ainsi que les organisations bénévoles qui ont mis leurs locaux à la disposition des participants. En prévision de la publication du Document de discussion, nous avons tenu plusieurs tables rondes non officielles et nous remercions vivement Dale Cuthbertson, Liz O'Neill, Wayne Stewart et Joanne Linzey pour le concours prêté à l'organisation de ces réunions. Beaucoup d'autres organisations ont tenu leurs propres débats dont ils ont résumé l'issue au profit du Groupe et nous avons apprécié à cet égard le travail de Cynthia Armour, de l'Association ontarienne de soutien communautaire qui a animé plusieurs réunions dans des centres de l'Ontario et Casey Ready d'United Way of Peterborough. Par-dessus tout, nous remercions pour leur apport les centaines des personnes qui ont participé à nos séances de consultation ainsi que toutes celles et tous ceux qui nous ont remis leurs mémoires, fait parvenir des lettres et répondu au questionnaire. Vous nous avez aidés de manière significative à donner forme, puis à faire avancer notre réflexion.

Outre le processus de consultation plus structuré, nous avons recherché au sein et à l'extérieur du secteur bénévole les conseils de plusieurs personnes qui nous ont prodigué temps et expertise. Les hauts fonctionnaires de Revenu Canada ont collaboré de bon gré et appuyé notre travail et nous remercions tout particulièrement Denis Lefebvre, Carl Juneau et Neil Barclay pour leur aide. Citons, entre autres, Russell Armstrong, Société canadienne du sida; John Bryden, député de la circonscription de Wentworth-Burlington; Maria David-Evans, sous-ministre, Alberta Family and Social Services; Arthur Drache de Drache, Burke-Robertson & Buchmayer; Susan Fletcher, Groupe de travail fédéral sur le secteur bénévole; Gordon Floyd et Michael Hall, Centre canadien de philanthropie; Konstantinos Georgaras, Industrie Canada; Scott Hood, Alberta Municipal Affairs; Laird Hunter, Wordon & Hunter; Roger Leclair, Justice Canada; Doug McNally, Edmonton Community Foundation; Richard Mulcaster, Vancouver Foundation; Debbie Oakley et Rosemarie Cochrane, Bureau du Curateur public général (Ontario); Coro Strandberg, président, VanCity Saving Credit Union;

David Stein, Society for Manitobans with Disabilities; Hazel Sutherland, Collège communautaire Grant MacEwan, et William Tholl, Fondation des maladies du cœur du Canada. Nous nous excusons envers toutes les personnes dont nous n'avons pas cité la contribution; votre aide n'a pas été moins précieux pour autant.

Merci enfin à Susan Wright, qui a assuré les communications en faveur du Groupe; Salvatore Strippoli et Josée Lyrette qui ont assuré la traduction du document, et Colette Morin et Renelle Gauthier, de More In Typo Ltd, qui ont réalisé la mise en page plaisante du rapport final dans des délais très écourtés.

Note : Nous avons inséré dans le corps du rapport des citations extraites des mémoires qui nous ont été soumis et des résumés des débats en table-ronde tenus dans l'ensemble du pays. Même tronquées et choisies, ces citations donnent une certaine idée de ce que les gens nous ont dit. Elles illustrent le propos, même si leur jugement ne reflète pas nécessairement la position des membres de notre Groupe.

LE DÉFI DE LA RESPONSABILISATION

Le Groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence au sein du secteur bénévole a été créé à l'automne de 1997 à l'instigation de la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB), un groupe non constitué d'organismes bénévoles.¹ Il s'est constitué autour de la conscience des demandes accrues de responsabilisation auxquelles les organisations du secteur font face, conjointement avec le besoin de nouveaux services : on attend, en somme, d'elles davantage au moment même où les ressources disponibles sont réduites. Pour pouvoir évoluer dans un cadre très instable, le secteur bénévole dans son ensemble doit se gouverner plus attentivement et rendre compte de ses actions devant des instances plus nombreuses, qu'il s'agisse des fonds qu'il collecte et qu'il dépense, des résultats obtenus et des attentes satisfaites ou non. Bref, la Table ronde sur le secteur bénévole a eu raison de juger que le secteur était confronté à un défi de taille et à des pressions montantes, alors que le temps de la réflexion et de la réforme était évacué par l'urgence que vivent au quotidien les organisations soucieuses de répondre aux besoins de leurs membres, de leur clientèle et des intervenants du milieu.

C'est dans cet esprit que la Table ronde a désigné le Groupe d'experts, se composant lui-même de six personnes bénévoles afin de mener à bien un mandat en trois volets :

- entreprendre une recherche et examiner les pratiques actuelles de gestion et transparence au sein du secteur bénévole;
- ébaucher une série de recommandations dans le corps d'un document de discussion et, au moyen d'une ample consultation, recueillir les opinions des organisations bénévoles disséminées au Canada; et
- rédiger un rapport final formulant des recommandations précises afin de promouvoir un gouvernement efficace et la responsabilisation du secteur.

L'objectif du Groupe d'experts était fixé : revigorer le secteur bénévole en l'aidant à articuler ses difficultés liées à la gestion et à l'exercice de la responsabilité et indiquer des approches visant à y répondre. À cette fin, nous avons mené à bien notre tâche en toute indépendance, exempts de quelque ingérence que ce soit de la part de la TRSB ou du gouvernement, bien que nous ayons eu des amplex échanges de vues avec chacun d'eux.

Le document de discussion paru en mai 1998 contenait plus de quarante recommandations destinées à des publics multiples : le secteur lui-même, ses donateurs et bailleurs de fonds, les gouvernements fédéral et provinciaux. Ce document a été diffusé largement à des centaines d'organisations et d'individus. Les membres du Groupe ont participé ensuite aux consultations directes avec le secteur dans vingt centres d'un océan à l'autre et reçu plus de 90 mémoires adressés par les organisations,

sans compter les nombreux commentaires que lui ont fait parvenir un grand nombre de personnes par la voie électronique (v. Annexe 1). Bien que nous ayons pu consacrer beaucoup plus de temps à ces échanges de vues avec les interlocuteurs du secteur, nous sommes engagés devant la TRSB à conclure notre travail dans un délai raisonnable, avant la fin de 1998, afin que le produit de notre recherche et des consultations puisse servir de manière opportune à l'heure où prendront place les débats politique et inspirer un plan d'action mis de l'avant par le secteur bénévole, le secteur privé et les gouvernements.

Au cours du processus consultatif, le secteur bénévole a démontré qu'il demeure un espace crucial d'activité démocratique, de compassion, de création de compétences et, par-dessus tout, d'action. Si, dans l'ensemble, le document de discussion a été fort bien accueilli, aucune des nos recommandations initiales n'a été épargnée par les commentaires et la plupart ont été améliorées en conséquence. Le processus n'a pas été instructif uniquement pour les membres du Groupe mais dans beaucoup de collectivités visitées, nos séances ont été les premières depuis longtemps, sinon les premières tout court de leur histoire, dans lesquelles les représentants des groupes artistiques rejoignaient les groupes confessionnels, les organismes de services sociaux, les organismes de bienfaisance dans le domaine de la santé, les groupes féminins, les fondations et beaucoup d'autres pour instaurer un dialogue intéressant le secteur. Cela témoigne à la fois de la diversité du secteur et du fait qu'il n'existe aucune organisation qui puisse prétendre représenter ou coordonner à elle seule tout le secteur. Cela indique aussi que, dans le contexte d'aujourd'hui, les organisations bénévoles sont souvent tellement absorbées par les tâches quotidiennes qu'elles n'ont pas le temps de se pencher sur autre chose. Ce malgré, les efforts que les participants ont déployés pour nous faire part de leurs commentaires réfléchis et précis au sujet de nos propositions provisoires nous ont fort impressionnés. Il était manifeste que le secteur bénévole prend très au sérieux la question de sa responsabilité et de la limpidité de sa gestion.

De manière répétée, nous avons constaté l'enthousiasme que les bénévoles et le personnel des organisations manifestent pour leur travail : faire du Canada et des autres pays un lieu plus juste où il fait bon vivre. La passion de leur engagement et leur attachement aux membres, aux bénéficiaires ou aux partenaires au sein de leur collectivité était une évidence. Nous avons également entendu les déceptions que ces mêmes individus éprouvent de par un financement incertain et insuffisant, une demande de services accrue et des lourdeurs bureaucratiques qui se proposant de rendre leur organisation plus comptable finissent parfois, par inadvertance, par les rendre moins efficaces.

Les organisations, par l'entremise de bénévoles-clés, des bénévoles de première ligne et de leur personnel rémunéré, ont réitéré leur volonté d'aider les donateurs, leur clientèle, les partenaires et le grand public à comprendre ce qu'ils font et leur motivation, dans l'intention d'améliorer leur crédibilité et de tendre à une plus grande efficacité. Elles ont reconnu l'importance de pouvoir divulguer à toutes les parties intéressées quelles sont leurs sources de financement, à quoi elles affectent les fonds

recueillis et les résultats obtenus grâce à leur travail. Elles ont décrit leur engagement et les progrès constants vers une gestion interne responsable et efficace et leur désir de devenir de meilleurs gestionnaires de leurs ressources financières et humaines. Après tout, le secteur bénévole a grandi en même temps que notre pays et ses activités sont plus complexes, plus vitales et plus nécessaires qu'elles ne l'ont jamais été.

Deux réserves ont été cependant fréquemment exprimées. On craint, en premier lieu, que l'exercice d'une gestion responsable puisse devenir une fin plutôt qu'un moyen. Des réglementations exigeantes à l'extrême et une obligation de rendre compte trop onéreuse peuvent paraître louables sur le papier mais avoir pour effet d'étouffer l'esprit du bénévolat sous la lourdeur administrative et de tuer dans l'oeuf de modestes organismes populaires sans but lucratif qui ne peuvent absorber la paperasse requise. Une obligation de rendre compte contenue dans des limites raisonnables doit bien sûr être observée.

Un deuxième thème dominant était le besoin de respecter l'énorme diversité du secteur - diversité de taille, d'objectifs, d'approches, de budgets, de sources de financements, entre autres. Tandis que certaines organisations bénévoles disposent de budgets de plusieurs millions de dollars et un effectif important, d'autres n'ont pas de personnel du tout et la moitié d'entre elles ont des budgets annuels inférieurs à 50 000 dollars.² Certaines organisations offrent un large éventail de services et comptent sur le concours de bénévoles et de professionnels rémunérés; d'autres sont créées pour répondre à un but précis, local et le poursuivent exclusivement grâce au temps consacré par des bénévoles et à des modestes contributions provenant des adhérents ou des voisins. Les formes de gestion dont se dotent les organisations bénévoles diffèrent aussi considérablement. Certaines ont des conseils d'administration très structurés et complexes; d'autres, comme les groupements féminins, ont adopté à dessein des formes originales qui ignorent la hiérarchie ou la séparation entre le conseil d'administration et le personnel; chez d'autres, comme les congrégations religieuses gouvernées par les lois de l'Église, le concept de conseil d'administration perd sa raison d'être. Mais ces différences ne divisent pas le secteur pour autant. Elles font, au contraire, sa force. Le message que nous avons entendu était sans équivoque : nos différences doivent être respectées, notre diversité appréciée, nos buts communs - qui font de nos collectivités des lieux de qualité de vie — reconnus.

Nous espérons que ce document final reflète de manière appropriée ces importants messages. Notre intention et notre souhait est que les recommandations énoncées s'avèrent aussi pertinentes et utiles pour un petit groupe de bénévoles qui se réunissent autour d'une table de cuisine que pour une organisation nationale complexe. Nous espérons également ne pas avoir, comme nous mettais en garde une organisation, façonné un « dinosaure de plus ». En réalité, nous préférierions que nos recommandations permettent aux organisations bénévoles de mieux relever les immenses défis et les réalités nouvelles auxquelles elles auront à faire face dans le millénaire qui s'ouvre, plutôt que de les aider à survivre dans un environnement à jamais disparu.

La responsabilité
doit être assumée
dans le cadre du
mandat de
l'organisation, non
malgré lui.

*Fondation des
maladies du
cœur du Canada*

ENGAGEMENTS ANCIENS...

Le secteur bénévole au Canada s'est constitué avant même que le pays ne prenne forme et son action a catalysé les influences civilisatrices nécessaires à la transformation des colonies établies pour l'exploration et le négoce en des collectivités et un pays qui font aujourd'hui notre fierté. La plupart des services publics sur lesquels nous comptons aujourd'hui et que nous jugeons des aspects essentiels d'une société compatissante - les écoles, les hôpitaux, l'aide aux pauvres et les soins aux enfants nécessiteux - ont été l'oeuvre de l'Église et d'autres organisations religieuses. Bien que la plupart de ces services soient aujourd'hui assurés par l'État, les organisations bénévoles poursuivent leur travail en agissant indépendamment des gouvernements ou en tant que partenaires. Elles restaurent ainsi une couverture sociale déchirée, éduquent et prennent soin des individus, au pays ou à l'étranger, en réagissant avec compassion et les moyens dont elles disposent aux catastrophes naturelles, petites ou grandes qu'elles soient. Des centaines de milliers de bénévoles jouent un rôle capital dans le tissu quotidien des communautés canadiennes. Les organisations bénévoles assurent le soutien prénatal et le maintien à domicile de nos aîné(e)s; elles enrichissent nos vies par la création de modestes ligues de base-ball et de formations symphoniques; elles contribuent à notre santé en aidant la recherche sur les traitements des maladies; elles font du Canada une place respectée dans le monde par une action infatigable dans le domaine du développement international. Bref, grâce à l'action bénévole, les Canadiens sont solidaires les uns des autres dans presque tous les aspects de la vie.

Le secteur bénévole ne se limite pas à dispenser des services. Depuis ses origines, il a été au coeur du fonctionnement même de notre démocratie. Les organisations bénévoles apportent leur expertise en participant de concert avec les collectivités et les particuliers aux débats d'intérêt public et à la définition des priorités sociales. Témoigner publiquement - même si cela signifie à l'occasion se montrer critique à l'égard de la politique du gouvernement - constitue une précieuse contribution du secteur bénévole à l'édification de communautés dynamiques et d'une démocratie en santé. Le secteur est également le plus important moyen de rendre les citoyens solidaires les uns des autres et des gouvernements. C'est grâce à l'action bénévole qu'aujourd'hui les Canadiens font l'apprentissage de la coopération et du don de soi - processus qui bâtit la confiance et un sentiment d'appartenance. Au travers de la participation, nous acquérons les fondements de la vie démocratique en donnant voix à nos aspirations pour le bien commun.

Le secteur bénévole revêt une importance vitale pour le bon fonctionnement de notre économie. Bien que nous puissions imaginer qu'il ne se compose que des bénévoles, ce secteur est en réalité un employeur de tout premier plan qui - lorsqu'on englobe les établissements scolaires et hospitaliers - crée plus de 1,3 million d'emplois. Avec des recettes annuelles qui atteignent 90 milliards de dollars, son poids économique est comparable à celui d'une province comme la Colombie-Britannique.

Malgré le pessimisme dont certaines sources font état en prétendant que les gens sont devenus plus égoïstes et moins attentifs aux autres, l'engagement bénévole des Canadiennes et des Canadiens est plus vigoureux que jamais. En effet, l'Enquête de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation a constaté que le pourcentage de Canadiens donnant bénévolement de leur temps a augmenté de près de 5 pour cent au cours des dix dernières années en passant de 26,8 à 31,4 pour cent.³ La hausse la plus significative du taux de bénévolat est observée chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans qui a presque doublé en passant de 18 pour cent en 1987 à 33 pour cent en 1997. Préserver un secteur bénévole fort et dynamique susceptible de continuer à travailler pour les Canadiennes et les Canadiens et avec eux est la motivation qui a inspiré le travail de notre Groupe.

NOUVEAUX DÉFIS...

À l'expiration du millénaire, les organismes bénévoles font face à beaucoup de changements et à la nécessité de revoir en profondeur leurs méthodes de travail. La réorganisation du rôle de l'État, la diversité démographique et les nouvelles réalités économiques et sociales qui touchent jeunes et moins jeunes exigent que le secteur bénévole s'ouvre davantage, qu'il approfondisse et qu'il adapte ses démarches. Il doit en outre entreprendre tout cela simultanément. Dans le même temps, le secteur bénévole cherche à comprendre et à valoriser sa propre diversité - afin de susciter des approches et des solutions susceptibles d'être adaptées par des organisations dont la mission, les pratiques et les activités diffèrent énormément.

Les gouvernements ayant redéfini et réduit leur rôle, les organismes bénévoles sont confrontés à des demandes plus impérieuses. Ils sont non seulement appelés à dispenser davantage de services mais encore à desservir de nouvelles catégories aux besoins souvent complexes. Ils doivent repérer de nouvelles sources de financement face à une concurrence plus vive, car des groupes plus nombreux sollicitent des fonds qui augmentent dans une mesure trop modeste. Les organisations bénévoles n'entrent pas seulement en concurrence entre elles mais avec les gouvernements eux-mêmes qui mobilisent de plus en plus des dons afin de subvenir à des projets spéciaux, venir en aide aux victimes de désastres et pour d'autres services publics. Bien qu'il constitue seulement une fraction des recettes du secteur, le financement provenant des entreprises est passé d'une philanthropie inconditionnelle à une philanthropie assortie de conditions et, plus encore, à un soutien qui tient du « marketing lié à une cause » ou à des commandites liées à des activités particulières qui aident la vente d'un produit ou qui rehaussent l'image de l'entreprise auprès d'un groupe cible de consommateurs éventuels. Le fait de ne pas pouvoir compter sur un financement stable rend difficile à une organisation de ne pas se lancer dans la chasse à des fonds affectés à des projets répondant aux priorités établies par le donateur plutôt que par l'organisation elle-même ou ses mandants et de demeurer fidèle à sa mission en gardant la capacité d'entreprendre une planification stratégique à long terme. Cet état de choses a créé des

La capacité des communautés de bâtir la confiance sociale, de préserver la cohésion sociale et d'établir des relations coopératives est la richesse que le secteur bénévole a contribué à créer au Canada.

*Bethany Care
Society, Calgary*

pressions pour une capacité d'innovation accrue, la collaboration avec d'autres organisations, l'expansion d'activités commerciales et un rendement plus efficace. Pour maintes organisations, le produit du binôme « plus de travail-moins d'argent » a été l'épuisement du personnel et une incapacité de suivre le rythme des avancées technologiques ou d'investir dans la formation requise pour permettre au personnel rémunéré ou bénévole de répondre aux besoins complexes de leurs clients. Beaucoup de donateurs, inondés de demandes de soutien, sont confus de ne plus savoir qui soutenir ni quel sera le meilleur usage de leurs fonds.

Pas surprenant que devant de telles pressions, des bailleurs de fonds de plus en plus exigeants posent alors de nouvelles conditions et que le public réclame des comptes conformes, dans la mesure du possible, à des critères d'efficacité mesurables. Les bonnes intentions et le désir de « faire du bien » ne suffisent plus. Les organismes bénévoles doivent démontrer que leurs programmes marquent une réelle différence dans l'existence des gens.

Les bénévoles eux-mêmes posent de nouveaux défis. D'un côté, un grand nombre d'entre eux ont des attentes subtiles quant à la satisfaction qu'ils souhaitent retirer de l'action bénévole.⁴ D'un autre côté, les organismes bénévoles ont dû imaginer des façons d'intégrer un « bénévole » d'un genre nouveau – le bénévole pour ainsi dire non volontaire, tenu de travailler par obligation communautaire ou en vertu d'un autre programme mandaté – dont les compétences sont limitées et la motivation est moindre. Dans le même temps, ces organismes tentent d'attirer des jeunes et d'intéresser des immigrants arrivés récemment au pays et appartenant à des communautés culturelles diverses qui par le passé n'ont jamais formé le bassin chez qui ils avaient coutume de recruter leur bénévole ni constitué leur clientèle et leurs interlocuteurs traditionnels. À cela s'ajoute la pratique attendue du filtrage visant à s'assurer de la bonne conduite des bénévoles et notamment des personnes appelées à s'occuper de populations vulnérables, ce qui exige expertise et argent. Bien que la pratique du bénévolat en général se soit diffusée au cours de cette décennie, beaucoup d'organisations nous ont déclaré qu'il devient très difficile de recruter des personnes disposées à siéger à leur conseil d'administration. Certaines d'entre elles évitent de s'engager pour une longue période mais le véritable problème est qu'elles sont dissuadées par la crainte d'être tenues personnellement responsables dans le cas où l'organisation serait prise à partie. Peut-être juge-t-on également que faire partie du conseil d'administration n'est pas la contribution apte à valoriser le plus.

Des changements récents d'attitude survenus chez les Canadiens ont créé deux nouveaux défis. On a constaté, en premier lieu, un déclin général de la confiance placée dans toutes les institutions publiques et un regard plus sévère porté tout autant sur le secteur privé que sur le secteur bénévole.⁵ Si aujourd'hui les Canadiens continuent de croire dans la vitalité du secteur bénévole et placent en lui de grandes attentes, ils regardent de plus près les interventions du secteur bénévole et la manière dont il dépense l'argent provenant de leurs dons. Ce scepticisme du public a été renforcé par des médias agressifs. Bien qu'il puisse exister, de manière inévitable, un petit nombre

d'organisations et d'activités peu honorables, le secteur lui-même souhaite engager toutes les mesures possibles pour minimiser et contenir ces cas et retrouver la confiance du public. Deuxièmement, comme les populations des autres démocraties des pays industrialisés, les Canadiens désirent fortement être partie prenante des causes et des questions qui les affectent.

Répondre à ces changements n'a pas été toujours facile, cependant. Suite aux coupures budgétaires et à la réduction des services pratiquées par les gouvernements, beaucoup d'organisations bénévoles ont ressenti le besoin d'assumer la responsabilité envers leurs mandants et leur clientèle en intervenant de manière plus ouverte et active dans les discussions de politiques. Toutefois, en raison de l'augmentation très forte du nombre des organisations bénévoles et de leur voix plus haute, certains politiciens croient que celles-ci se placent en concurrentes et estiment qu'elles doivent se faire entendre davantage. Au lieu d'être le reflet d'une saine démocratie, cette activité a pour effet de mettre en question la crédibilité des organisations bénévoles. Elles ont été taxées de « groupes d'intérêts spéciaux » et on a cherché à restreindre leurs activités. Ironiquement, cela s'est produit au même moment où les gouvernements ont besoin d'un secteur bénévole encore plus fort.

Les nouvelles réalités brouillent considérablement les rôles du gouvernement, de l'entreprise et du secteur bénévole. Le secteur privé a commercialisé un grand nombre de biens et services qui étaient autrefois l'apanage du secteur bénévole. D'un autre côté, les organisations bénévoles, par choix ou par nécessité, se sont lancées dans des entreprises qui font parfois concurrence aux entreprises privées. Des services qui étaient autrefois domaine du gouvernement sont assumés aujourd'hui par les secteurs privé et bénévole, parfois en concurrence plus souvent en partenariat.

Graduellement, un nouvel équilibre entre les trois secteurs s'est instauré. Les cadres juridiques et réglementaires qui délimitent l'action du secteur bénévole n'ont pas, pour la plupart, accompagné la mutation. Les organisations bénévoles ont généralement conscience de la nécessité de leur réforme pour permettre au secteur de se renouveler et d'intervenir de manière plus efficace et efficiente, mais ils hésitent quant aux mesures les plus opportunes. Les gouvernements ont été, dans une grande mesure, des observateurs passifs.

Les organisations bénévoles ont dû relever ces défis pour pouvoir survivre et prospérer. Depuis les plus modestes et spontanées d'entre elles, jusqu'aux organisations les plus importantes et complexes, les dirigeants du secteur ont réfléchi à la manière de devenir plus réceptifs, de faire plus (et mieux) avec moins et d'agir en toute transparence. Un aspect central d'une telle auto-évaluation comporte l'examen des principes essentiels qui régissent l'exercice d'une saine gestion et de la transparence. Ces deux aspects revêtent une importance qui conditionne toute l'action que les organismes bénévoles entreprendront par ailleurs. La saine gestion se rapporte aux processus et aux structures qu'une organisation met en oeuvre pour diriger et gérer ses services et ses activités de programme. Sans elle, une organisation ne peut s'attendre à obtenir de

Nous avons vu les frontières entre les secteurs s'estomper au cours des décennies... Aucun secteur n'est équipé pour répondre aux besoins de la communauté mais lorsqu'ils coopèrent et comprennent que l'union fait la force, les Canadiens sont gagnants.

YMCA Canada

Les organisations consacrent beaucoup de temps aux restructurations sans savoir vraiment si elles ont été utiles.

Intervenant à la consultation de Saskatoon

bons résultats et à acquérir la capacité de s'adapter promptement au changement. La responsabilité à l'égard de la manière dont elle s'acquitte de ses activités et de ses obligations est capitale pour préserver sa crédibilité et la confiance du public. Un rendement plus efficace et une crédibilité accrue sont indissociables pour permettre au secteur bénévole de relever ces défis.

OBJET DU RAPPORT

Le document de discussion énonçait nos propositions préliminaires, présentait des options sur lesquelles les parties concernées pourraient se pencher et visait à encourager un vaste débat au sein du secteur et parmi tous ceux qui portent intérêt à la question étudiée. Il était présenté comme un repère initial utile à la discussion et non pas un point de destination. Il devait constituer un moyen par lequel nous souhaitions que d'autres se joignent à nous chemin faisant. Puisque ceux qui nous ont accompagnés dans ce parcours ont été si nombreux et qu'ils nous ont souvent amenés à changer de cap et à prendre de nouvelles directions, ce rapport final est différent sous beaucoup d'aspects.

Comme nous l'avons promis durant les consultations, nous avons tenté d'écouter attentivement. Dans un grand nombre de cas, ce qui a été exprimé nous a conduits à réexaminer des questions de fond en comble et à revoir les recommandations ébauchées. Dans d'autres cas, nous avons été fortement confirmés dans notre point de vue initial, de telle sorte que seulement quelques retouches mineures ont été nécessaires. Dans l'état où il est, le rapport traduit le meilleur conseil dont nous soyons capables. Au vu des leçons apprises au cours de la recherche et de la consultation effectuée, nous croyons que ce document ouvre la voie à un avenir porteur où des organisations bénévoles en santé évolueront dans une démocratie vivante.

UNE RÉALITÉ AUX NOMS MULTIPLES : ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF, CHARITABLES OU BÉNÉVOLES?

Toute tentative de cerner les questions que le secteur juge importantes se heurte à l'absence d'une appellation claire, précise et concise qui le désignerait. Quel que soit le nom retenu, nous risquons donc d'être accusés d'imprécision.

Le terme « sans but lucratif » (ou à but non lucratif) est le concept le plus général, englobant les organismes et associations de toutes sortes qui composent le secteur : association ou organisme bénévole ou charitable, oeuvre d'entraide communautaire, de bienfaisance ou d'utilité publique, association confessionnelle, professionnelle ou militant pour la défense d'une cause. On estime qu'au Canada près de 175 000 organismes entrent dans cette catégorie. Les organismes sans but lucratif bénéficient d'exemptions spéciales d'impôt auxquelles ils ont droit dès lors qu'ils satisfont aux

exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils jouissent de ce statut tant et aussi bien que Revenu Canada détermine que la nature de leurs activités les exclut de cette catégorie en vertu de la *Loi*. Bien que ces organisations ne soient pas tenues au versement de l'impôt (sauf en ce qui concerne leur revenu d'investissement), elles n'ont pas le droit d'offrir des incitatifs fiscaux à ceux qui contribuent à leur activité.

Sous-ensemble des organismes sans but lucratif, l'organisme de charité est l'acception la plus étroite du terme. Il fait habituellement référence aux organismes enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, lesquels doivent répondre à un certain nombre de critères qui les exemptent du paiement de l'impôt et leur concède la faculté de délivrer des reçus pour des dons pouvant être réclamés comme crédits d'impôt. À la différence des organismes sans but lucratif, l'organisation caritative doit présenter une demande visant à obtenir ce statut que Revenu Canada peut accorder, rejeter ou révoquer le cas échéant. Cette catégorie englobe aussi un nombre très important d'organisations – plus de 78 000 – allant des initiatives de proximité prises entièrement en charge par des bénévoles aux grandes institutions comme les musées, les universités et les collèges, nos établissements scolaires et nos hôpitaux.

Nous prendrons tout particulièrement de mire les organisations qui ont une vocation d'intérêt public et qui comptent sur l'apport de bénévoles, du moins en ce qui a trait à la constitution de leur conseil d'administration; elles bénéficient de la contribution financière des citoyens et ne sont pas placées sous la tutelle directe des gouvernements, sauf pour certains avantages fiscaux qui leur sont consentis. Bien que ces organisations englobent le secteur charitable, nous avons jugé opportun dans la plupart des cas de nous concentrer moins sur les musées, les établissements d'enseignement et les hôpitaux car ceux-ci ont des caractéristiques distinctes et leur administration relève de la compétence des gouvernements. Toutefois, certaines de nos recommandations revêtent une certaine importance pour elles aussi. De la même manière, des organismes confessionnels ont des qualités spéciales et des structures de gestion qui rendraient inapplicables certaines de nos recommandations, sinon toutes.

D'un autre côté, notre intérêt déborde le cadre des organismes de charité : il se porte tout naturellement vers ces regroupements, constitués ou non en personnes morales, qui enrichissent les vies de nos communautés sans qu'ils puissent nécessairement prétendre au statut d'organismes de charité enregistrés. Ils englobent, entre autres, des associations de loisirs, des clubs philanthropiques, des associations communautaires locales, des groupes de revendication et des associations de développement communautaire. Ils sont souvent l'âme d'une communauté et font partie du secteur bénévole même s'ils peuvent être largement inconnus au-delà des confins d'un quartier. Dans le corps de certains chapitres et notamment notre guide de bonne conduite, nos recommandations visent cette catégorie plus ample. Dans d'autres sections, par exemple les recommandations relatives à la levée de fonds, aux obligations de rendre compte et à l'exercice de la responsabilité financière, notre discussion se limite aux organismes de charité enregistrés, incluant la catégorie institutionnelle plus large.

Nous avons choisi de nous concentrer sur le « secteur bénévole », même s'il faut reconnaître que certaines organisations emploient un personnel rémunéré. Toutes, par contre, comptent sur un conseil d'administration composé de bénévoles. Nous avons choisi le terme pour convoquer l'esprit qui anime le secteur et non pas la nature de sa main-d'oeuvre. Nous reconnaissons que les frontières du secteur bénévoles sont floues. À cette fin, c'est son centre plus que ses contours qui compte.

PRINCIPES DIRECTEURS

Jusqu'où mène ce parcours dépendra en grande partie des valeurs et des principes qui guident la recherche. Nous jugeons important d'articuler les principes qui ont orienté notre examen de la saine gestion et de la transparence au sein du secteur bénévole. Dès le départ, tous les membres du Groupe se sont accordés pour reconnaître l'importance sociale et la valeur immense du secteur. Les participants, tous ceux qui apportent leur contribution financière, les bénévoles eux-mêmes et les Canadiens en général bénéficient d'une meilleure qualité de vie grâce au dynamisme de ce secteur. Ainsi, la question n'a jamais été de savoir si le secteur bénévole constitue une force positive mais plutôt quels changements nous pourrions suggérer afin de renforcer sa capacité. À partir de là, nous avons été guidés par cinq grands principes assurés qu'il conviendra de :

1. Consolider le rôle du secteur bénévole dans la création d'un sentiment de confiance et de coopération sociale.

Les organisations bénévoles sont un instrument de tout premier ordre pour mobiliser des solidarités au sein d'une collectivité. Par la collaboration et l'entraide, nous créons un sentiment de confiance et de coopération mutuelle qui dépasse la tâche immédiate. Lorsqu'un tel échange se produit par-delà les différences sociales, linguistiques, culturelles ou géographiques, des liens de tolérance et une cohésion sociale se nouent plus aisément. Les gens se montrent plus coopératifs et moins cyniques. Il paraît donc opportun que les membres, les clientèles, les usagers et les bénéficiaires soient, dans toute la mesure du possible, associés à la gestion et au leadership des organismes bénévoles. Compte tenu de la diversité du secteur, nous devons toutefois reconnaître que la participation des membres ou des usagers peut varier parmi les organisations. Notre dessein n'est pas de dicter un modèle unique de direction ou de représentation interne mais d'avancer diverses propositions visant à accroître la crédibilité et l'efficacité du secteur et, ce faisant, à renforcer sa capacité de créer une confiance et une tolérance accrue parmi les citoyens.

2. Admettre la pluralité du secteur bénévole qui conforte les attitudes démocratiques.

Le secteur bénévole est le terrain où s'enracine et s'épanouit notre tradition démocratique. En tant qu'instruments de participation des clientèles les plus diverses, les organisations bénévoles permettent à des Canadiens de toutes provenances d'avoir voix au chapitre dans tous les aspects qui touchent leur quotidien. En s'engageant dans l'action bénévole, les gens apprennent et pratiquent

des vertus citoyennes. En tant que fournisseurs de services, les organisations bénévoles acquièrent une compréhension intime des facteurs de réussite et d'échec inhérents à l'application des politiques d'intérêt commun. En instaurant un dialogue sur les démarches à entreprendre et en militant en faveur de causes et de clientèles particulières, les organisations bénévoles illustrent et renforcent les objectifs de la démocratie participative. Elles complètent ainsi nos institutions politiques démocratiques, notamment nos partis politiques et de nos assemblées législatives. Une société civile épanouie et tolérante est déterminante pour une démocratie en santé.

3. Appuyer par tous les moyens un secteur bénévole en santé et responsable de ses actions.

Le secteur bénévole n'est pas une ressource gratuite. Il a ses propres besoins. Les personnes qui le composent nécessitent des ressources, des appuis, de l'organisation et des attentes clairement exprimées de la part de la société et des gouvernements. La mutation à laquelle le secteur est confronté aujourd'hui a eu pour effet de multiplier les demandes. L'action bénévole étendue et soutenue qui sera nécessaire pour répondre aux nouvelles demandes ne pourra naître d'un mouvement spontané. Ceux qui s'y engagent doivent être motivés, formés et récompensés. Le maintien et le développement de l'infrastructure et de la capacité du secteur – qu'il s'agisse de moyens financiers, de ressources humaines, de connaissances, d'information ou de prise de conscience – sont essentiels à la promotion de l'action bénévole. Par conséquent, la question concernant la responsabilisation du secteur doit être posée en même temps que celle qui cherche à indiquer les moyens d'édifier et de préserver la capacité requise et l'infrastructure permettant au secteur de remplir ses obligations et de combler les attentes du public.

4. Reconnaître l'autonomie et l'auto-gestion du secteur.

Au sein de notre société, le secteur évolue dans un ordre à part, de façon distincte de l'action gouvernementale. C'est ce qui fait sa force essentielle et sa caractéristique centrale. Le secteur se compose d'associations autonomes et d'organismes constitués liés par des obligations éthiques, juridiques et fiduciaires envers leurs membres, leurs clientèles, les usagers, les donateurs et le grand public. L'initiative prise par les organisations elles-mêmes ou par des administrateurs bénévoles, est essentielle au bon fonctionnement du secteur. Étant autonomes, les organisations bénévoles s'adressent à leur public formé des adhérents et membres, des bénéficiaires, des donateurs et des bailleurs de fonds devant qui ils sont comptables.

Être autonome ne signifie pas être isolé du gouvernement. L'isolement n'est pas un attribut de la démocratie. Traditionnellement, les points de convergence entre le secteur bénévole et les gouvernements sont nombreux. En particulier, lorsque les organisations bénévoles jouissent des privilèges fiscaux consentis aux oeuvres charitables et aux associations sans but lucratif, il est normal que se créent certaines obligations de rendre compte. À cet égard, toute réglementation imposée de l'extérieur doit tenir compte des traditions et des obligations découlant de l'exercice autonome de leurs prérogatives.

5. Respecter la diversité du secteur.

La diversité du secteur bénévole est un de ses plus grands atouts. Les 175 000 organisations et plus qui le composent diffèrent énormément aussi bien par les causes qu'elles prônent que par leurs clientèles, la taille et les ressources, et la mesure dans laquelle elles font appel à des bénévoles ou à un personnel professionnel rémunéré. C'est cette souplesse même qui permet au secteur de répondre aux besoins émergents et d'agir simultanément à l'échelon des collectivités locales et des régions, ainsi que sur le plan national et international. La diversité du secteur doit être promue et respectée. En formulant nos propositions, nous reconnaissons qu'un secteur unidimensionnel ne serait pas viable.

DÉFINIR LE PROCESSUS DE RESPONSABILISATION

La responsabilisation est l'obligation qu'implique l'exigence d'expliquer et d'accepter la responsabilité de mener à bien le mandat assigné au vu des attentes communes. Elle est particulièrement importante dans des situations où la confiance du public est en jeu. Toutefois, un tel engagement ne doit pas seulement répondre aux attentes du public mais devenir un instrument constructif de développement organisationnel, un moyen d'améliorer les pratiques de gestion, un vecteur d'autoévaluation et de planification stratégique.

La responsabilisation comporte trois éléments :

- la prise en compte de la confiance du public dans l'exercice de ses responsabilités;
- une information détaillée sur la manière dont l'organisation s'acquitte de ses responsabilités et sur les résultats obtenus; et
- l'acceptation de son imputabilité à l'égard des résultats obtenus, y compris les problèmes dont l'organisation, ses dirigeants et son personnel sont à l'origine ou qu'ils ont omis de corriger.

La responsabilisation dans le secteur bénévole a des niveaux multiples. Elle est synonyme de transparence envers les différents publics, relativement à des activités et des résultats variés et par des moyens différents. Le principal facteur de complexité est la nature multidimensionnelle de ce travail sur soi et sur les autres.

RESPONSABILITÉ ENVERS QUI ?

Les organisations bénévoles ont des responsabilités en aval, en amont et vis-à-vis de l'extérieur. Elles sont comptables de leurs actions à leurs bénéficiaires ou clients, aux adhérents, aux bénévoles, au personnel, aux partenaires et affiliés, aux donateurs et commanditaires, aux gouvernements et enfin au grand public. Mais elles le sont de façons différentes envers tous ces différents intervenants.

RESPONSABILITÉ À L'ÉGARD DE QUOI ?

Les organisations bénévoles sont des institutions autonomes dépositaires de la confiance du public à l'égard d'une mission particulière et, à cette fin, elles financent généralement leurs activités grâce à aux dons reçus. En conséquence, elles sont responsables des choix qu'elles opèrent et ont une obligation de résultats. Cela signifie que leur responsabilité s'étend, comme minimum, à ces aspects :

- établissement d'une mission appropriée et(ou) de priorités stratégiques dont l'organisation assure la pertinence;
- gestion avisée des fonds reçus des donateurs et des gouvernements;
- direction efficace de l'organisation (y compris dans ses structures et procédés de gestion des ressources humaines); et
- résultats, qualité et diversification de leurs programmes et services.

RESPONSABILITÉ PAR QUELS MOYENS ?

Dans l'exercice de leurs responsabilités, les organisations bénévoles sont censées avoir recours à un éventail de méthodes. Certaines sont appliquées par des organismes réglementaires externes, tandis que d'autres constituent des mesures d'auto-réglementation interne. Ces mécanismes englobent, entre autres : les cadres juridiques, les réglementations gouvernementales, la conduite de l'organisation par son conseil d'administration, les normes professionnelles, l'agrément, les codes de déontologie et l'évaluation des programmes axée sur les résultats.

Initialement, nous n'avons aucunement présumé que la responsabilisation puisse s'identifier à une forme de réglementation provenant d'une instance extérieure ou dictée à l'interne par le secteur lui-même. Une réglementation ne peut être qu'une partie de la réponse. Comme l'a fait remarquer le Groupe d'étude sur l'avenir du secteur canadien des services financiers dans son rapport de 1998, le Parlement n'a pas pouvoir de légiférer en matière de dynamisme et de vitalité ou de forcer la confiance du public.⁶ Nous sommes également d'accord avec le rapport de 1995 de la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario soulignant que lorsqu'une intervention extérieure se rend opportune, une réglementation mieux adaptée est préférable à un excès de réglementation.⁷

Comme nous l'avons mentionné plus haut, un grand nombre d'organisations particulières, et même des sous-secteurs à l'intérieur de la famille plus vaste, ont déjà consacré des ressources considérables – rémunérées ou bénévoles – à la codification et à la mise en oeuvre de mesures de responsabilisation. Reconnaisant ce besoin, ces organisations ont agi conformément pour devenir des gestionnaires responsables de ressources humaines, de bons administrateurs et des chefs de file réceptifs aux attentes de la population. Est-il besoin de souligner qu'à beaucoup d'égards, les organisations

La responsabilité est une composante valable et nécessaire du bon fonctionnement de toute organisation bénévole et du secteur dans son ensemble. Personne ne le conteste. Comment y arriver, toute la question est là.

Intervenant à la consultation de Winnipeg

appartenant au secteur bénévole s'astreignent déjà à des normes plus nombreuses et sévères que celles du secteur privé. (Bien que le secteur privé puisse bénéficier également d'une étude similaire de ses modes de gestion et de responsabilité, cette tâche dépassait manifestement notre mandat.) Le secteur bénévole a entrepris des initiatives pour se préparer à une nouvelle réalité dans laquelle, croyons-nous, des normes élevées de responsabilisation seront attendues des trois secteurs et examinées attentivement. En s'appliquant à redresser ses pratiques de gestion aujourd'hui, le secteur bénévole aura mis de son côté les chances de réussite dans l'environnement profondément modifié du nouveau millénaire. Cela dit, dans le corps du rapport, nous avons tenté de répondre aux préoccupations exprimées au cours du processus de consultation, à savoir qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres dans le cas du secteur bénévole.

STRUCTURE DU RAPPORT

Notre analyse et les recommandations destinées à améliorer la gestion et la transparence du secteur bénévole prennent en compte autant l'aspect interne - ce que les organisations particulières et le secteur bénévole peuvent faire pour améliorer la conduite de leurs affaires - et extérieure, à savoir les interventions exigées par les gouvernements. Dans la section s'adressant en premier lieu au secteur lui-même, nous examinons les défis, les pratiques et la croissance potentielle de la responsabilisation dans trois catégories qui reflètent les principaux dispositifs par lesquels la responsabilité s'exerce déjà au sein du secteur. Ces catégories sont les suivantes :

- Gestion et administration organisationnelle;
- Résultats de programme; et
- Collecte de fonds.

Nous abordons ensuite les éléments de la réforme du cadre législatif, réglementaire et juridique plus large qui relève de la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces éléments incluent :

- l'accès au régime fiscal fédéral;
- une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole;
- la réglementation de la gestion financière; et
- le droit des entreprises.

Toutefois, il appert d'emblée que les exigences du processus de responsabilisation n'ont pas grande signification à moins que les organisations bénévoles et le secteur dans son ensemble n'aient la capacité, les infrastructures et les instruments adaptés pour y répondre. Sans les compétences, l'expérience et les ressources humaines et financières indispensables, ces méthodes demeurent des visées vers lesquelles on peut tendre sans qu'elles ne se matérialisent vraiment. Le besoin urgent d'un renforcement des capacités des institutions et du secteur dans son ensemble sera donc abordé dans la section qui suit.

IMPORTANCE DU SECTEUR BÉNÉVOLE

- Taille :** Au Canada, le secteur à but non lucratif se compose de plus de 175 000 organisations; à peine plus de 78 000 d'entre elles sont des organismes de charité enregistrés.
- ce nombre a augmenté de 20 000 unités depuis les années 1980 et est trois fois plus important que dans les années 1960,
 - 36 pour 100 des organismes de charité enregistrés sont des lieux de culte ou d'autres organismes confessionnels,
 - 5 pour 100 de ces organismes sont des hôpitaux ou des établissements d'enseignement.
- Revenus :** Avec des revenus annuels de 90 milliards de dollars et un actif de 109 milliards de dollars, le secteur des organismes de charité est comparable par son poids à l'économie de la Colombie-Britannique. Toutefois, près de 60 pour 100 des revenus du secteur appartiennent aux établissements d'enseignement et aux hôpitaux. Dans son ensemble, le secteur atteint 1/8 du produit intérieur brut (PIB) du Canada.
- deux tiers des organismes de charité ont des revenus inférieurs à 100 000 \$; la moitié d'entre eux ont des revenus inférieurs à 50 000 \$.
- Emploi :** Le secteur emploie 1,3 million de Canadiens, soit près de 9 pour 100 de la population active du pays et dépense 40 milliards de dollars par année au poste des salaires et avantages sociaux.
- 35 pour 100 de ces emplois résident en milieu hospitalier et 21 pour 100 dans des établissements d'enseignement,
 - 76 pour 100 des cadres des organismes de charités touchent un salaire inférieur à 50 000 \$ par année (données de 1993).
- Bénévoles :** En 1997, 7,5 millions de Canadiens faisaient du bénévolat à un titre ou à un autre, en donnant chaque année plus de 1,1 milliard d'heures de leur temps. Ce chiffre traduit une augmentation de 40 pour 100 du nombre absolu de bénévoles depuis 1987 (comparé à une croissance démographique de 20 %).
- le profil des bénévoles se modifie : ceux-ci sont plus jeunes et la langue maternelle d'une bonne fraction d'entre eux n'est ni l'anglais ni le français. Par exemple, Volunteer Vancouver signale qu'en 1996, 43 pour 100 des personnes acheminées à des emplois bénévoles avaient moins de 29 ans et que presque 30 pour 100 d'entre elles avait pour langue maternelle une autre langue que l'anglais et le français. À Montréal, 23 pour 100 des candidat(e)s avaient moins de 25 ans et 25 pour 100 parlaient une langue autre que les deux langues officielles.
- Financement :** 60 pour 100 des revenus du secteur caritatif étendu proviennent des gouvernements, près de 10 pour 100 des dons de particuliers et 1 pour 100 du mécénat d'entreprise. Les revenus restants proviennent de droits d'utilisation, de ventes de produits, de revenus de placement et d'autres activités de financement.

Note : Les seules données fiables se rapportent aux organismes de charité enregistrés. Toutefois, il convient de prendre ces chiffres avec précaution car ils incluent des organismes semi-publics, dont des hôpitaux et des établissements d'enseignement. Les données du tableau proviennent du Centre canadien de philanthropie, Volunteer Canada et l'Enquête nationale de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation.

2. LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS : PREMIÈRE ÉTAPE VERS LA RESPONSABILISATION

Si nous échouons, c'est par manque de moyens et non pas par manque de sens des responsabilités.

Intervenant à la consultation d'Ottawa

Nous pourrions faire mieux. Le personnel fait déjà régulièrement beaucoup d'heures supplémentaires. Si nous avions plus de moyens pour payer du personnel - nous créerions plus d'emplois pour notre économie. Et nous pourrions être mieux armés pour satisfaire le besoin des services humains.

Social Planning Council of Cambridge and North Dumfries (Ontario)

L'obligation de rendre compte demande une adéquation des ressources et un soutien tant à l'échelon organisationnel que sectoriel. Avant de nous pencher sur les formes que doit prendre une responsabilisation du secteur bénévole proportionnée à l'ampleur des demandes, nous devons considérer raisonnablement si le secteur a la capacité de satisfaire ces besoins. Nous entendons par capacité « les atouts, les forces, les qualités ou les caractéristiques » qui permettent à une organisation bénévole ou au secteur dans son ensemble de survivre tout en relevant des défis constants et de prospérer et croître en fonction des nouvelles occasions d'expansion.⁸ À l'infrastructure concrète cimentée par le financement, la technologie et les ressources humaines s'ajoutent, au titre de la capacité, les connaissances acquises et la compréhension des enjeux. Il ne fait aucun doute que le secteur reconnaît ce défi et qu'il a voulu le relever par le recrutement des bénévoles, le développement d'associations intermédiaires qui peuvent prêter assistance au moyen de leurs compétences et ressources propres et d'autres stratégies aidant les organisations à s'aider elles-mêmes. Les partenaires du secteur, y compris les gouvernements, ainsi que le public doivent se rendre compte de la nécessité d'agir ainsi et des moyens nécessaires pour que l'action soit efficace.

Dans les années récentes, l'infrastructure du secteur bénévole a été mise à mal pour plusieurs raisons. Par suite des coupures budgétaires décidées par les gouvernements et associées souvent à la restructuration du secteur des services que les gouvernements assuraient auparavant, les organisations à la recherche de fonds font face à une vive concurrence qui se fait jour non seulement à l'intérieur du secteur mais qui les met en compétition avec les gouvernements eux-mêmes. Cette pression qui leur impose de dispenser des services de plus en plus pointus a grevé jusqu'à la limite les ressources financières et humaines d'un grand nombre d'organisations. La technologie de l'information est devenue un instrument essentiel de communication efficace et de gestion de l'organisation moderne mais à cet égard beaucoup d'organisations bénévoles accusent un grave retard par rapport à d'autres secteurs. Aux exigences de mesures de rendement axées sur les résultats que dictent les bailleurs de fonds s'ajoute le besoin urgent d'une professionnalisation accrue du personnel et de formation des bénévoles.

La capacité du secteur a également été freinée par le manque de compréhension et de connaissances de certains critiques. Au cours de la dernière décennie, on a discrédité la crédibilité de beaucoup d'organisations bénévoles en les taxant de « groupes d'intérêts spéciaux » et en prétendant qu'elles n'apportent pas de contribution positive ni aux discussions de politiques d'intérêt public ni à la société civile ou à l'économie. À son tour, le secteur bénévole ne s'est pas toujours exprimé avec clarté au sujet des questions qu'il soulève. Aujourd'hui cependant un nouvel équilibre émerge car il est de plus en plus reconnu que le secteur bénévole est essentiel à notre qualité de vie, à la

démocratie et aux collectivités, tout comme le sont les secteurs public et privé.⁹ Ce malgré, l'achèvement de ce nouvel équilibre et la réalisation des potentialités du secteur bénévole en tant que troisième pilier de la société exigent du public et des décideurs une meilleure connaissance de sa nature, de son fonctionnement et des défis auxquels il est confronté. Cette connaissance réclame de nouveaux efforts et initiatives de la part du secteur lui-même.

Il y a un lien clair entre visibilité, connaissance du secteur et responsabilité. Des partenariats plus efficaces, un retour de la philanthropie et la confiance retrouvée découleraient d'une connaissance et compréhension du secteur plus affirmées. Cela contribuerait à son tour au renforcement des capacités qui peuvent aider le secteur à se gouverner plus efficacement encore par lui-même.

Les gouvernements, les bailleurs de fonds et l'entreprise ont-ils une responsabilité dans l'aide à la création et restauration des capacités du secteur bénévole ? Oui, pourvu qu'ils soient soucieux d'un nouvel équilibre parmi les trois piliers de la société et résolus à travailler dans un esprit de partenariat véritable. Oui, s'ils souhaitent tirer profit de l'expertise et de l'énergie du secteur bénévole en bâtissant de meilleures communautés qui produisent et attirent à la fois des compétences du plus haut niveau.

Les gouvernements ont commencé à reconnaître l'importance du renforcement des capacités au sein du secteur bénévole. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé récemment la fonction de ministre chargé du secteur bénévole. Dans son rapport de 1997 intitulé « Soutien de la société civile : l'action bénévole en Ontario », le Conseil consultatif du Premier ministre sur le secteur bénévole a exhorté le gouvernement à forger un nouveau partenariat avec le secteur, à créer de nouveaux forums de discussion, et à procurer un financement et un soutien accrus pour renforcer la capacité des organismes communautaires au service de la population.¹⁰ Exception faite du Québec et de ses initiatives en matière d'économie sociale, la plupart des autres provinces ont adopté bien peu de mesures concrètes. Quelques progrès sont réalisés au palier fédéral. Dans les promesses formulées en prévision du second mandat, connues sous le nom de « Livre rouge II », les libéraux fédéraux ont engagé leur gouvernement à renforcer la capacité du secteur.¹¹ Dans les budgets de 1996 et 1997, le gouvernement fédéral a, par exemple, amélioré les dispositions fiscales relatives aux dons de charité et contribue également à élargir la capacité technologique du milieu associatif au travers du projet d'Industrie Canada visant à établir un Réseau du secteur du bénévolat (VolNet). Le gouvernement fédéral s'est également engagé à promouvoir la connaissance du secteur en encourageant la participation directe des employés du gouvernement à des programmes bénévoles et d'échanges. Un Groupe de travail interministériel sur le secteur bénévole a été créé auprès du Bureau du Conseil privé afin de définir, de promouvoir et de coordonner d'autres étapes. Il a mis en présence 17 ministères intéressés qui entretiennent des relations centrales et continues avec le secteur bénévole et 25 autres ministères ayant avec lui des rapports d'envergure mais plus marginaux ou sporadiques afin d'assurer une coordination parmi les initiatives du gouvernement et aider ce dernier à remplir les promesses contenues dans son Livre rouge.

Plus le public, les donateurs et le gouvernement connaîtront le secteur et plus ils sauront qu'il est accueillant, transparent et responsable... Cela ne veut pas dire que les organismes bénévoles ne doivent pas gagner le respect par l'exemple donné mais le secteur a tout intérêt à être compris et connu.

*Fondations communautaires
du Canada*

Nous ne pouvons relever ces défis concrets que si les gouvernements reconnaissent d'abord la légitimité et l'importance de la « voix » du secteur bénévole dans le domaine des politiques d'intérêt public et, deuxièmement, s'ils s'engagent à partager les priorités qu'ils fixent et leur prise de décisions dans les domaines où le bénévole a, ou est censé avoir, un rôle d'action ou de prestation de services.

Centre canadien de philanthropie

Pour toute une série de raisons, la relation entre les gouvernements et le secteur bénévole ne reflète pas un vrai partenariat fait de respect mutuel et de prise de décision convergente. Afin de mieux desservir nos communautés, il faut adopter une méthode pratique pour créer et entretenir ce précieux partenariat.

La Société d'Arthrite

Nous indiquons, dans cette section, d'autres étapes que les divers intervenants du milieu doivent prendre en compte afin de renforcer les capacités du secteur de manière à réaliser également une responsabilisation accrue.

VERS DE MEILLEURES RELATIONS ET UNE COMPRÉHENSION ACCRUE

UN PACTE CONCERTÉ AVEC LES GOUVERNEMENTS

Les efforts de renforcement des capacités doivent amener également les gouvernements à mieux comprendre les potentialités et les limites du secteur. Au cours des dernières années, ses ressources ont été étirées jusqu'à la limite du possible car les gouvernements ont délesté unilatéralement les services offerts à ces organisations. Le sentiment qui prévaut parmi les représentants du secteur est que les relations des gouvernements avec le secteur bénévole sont rarement empreintes de respect mutuel et caractérisées par des décisions communes qui sont essentielles à un réel partenariat. Des mécanismes sont nécessaires pour établir une meilleure compréhension mutuelle à l'égard des attentes et des bonnes pratiques.

Dans notre document de discussion, nous suggérons que les gouvernements fédéral et provinciaux organisent des forums de discussion et des tables rondes siégeant de manière continue afin de favoriser la discussion et s'accorder sur les questions d'intérêt commun. Tout en se disant favorables à une telle éventualité, beaucoup d'organisations bénévoles nous ont dit au cours de la consultation que l'approche de table ronde leur inspirait quelques réserves car elle tend à exclure les organisations modestes et celles qui ne sont pas représentées par les associations intermédiaires et qu'elle ne donne des résultats que rarement.

Au moment de la publication du document de discussion, la notion voulant que le gouvernement et le secteur puissent véritablement négocier un accord et signer un « pacte concerté » semblait assez nouvelle bien que digne d'être à notre avis prise en considération. Depuis lors, le gouvernement travailliste au Royaume-Uni a mené à terme la négociation de trois accords avec le secteur bénévole d'Écosse, Irlande du Nord et Angleterre.¹²

Les pactes concertés ont intentionnellement une portée générale et n'ont pas de force obligatoire. Ils sont plutôt interprétés comme l'expression d'une volonté déclarée des deux parties : un ensemble d'énoncés importants de reconnaissance et de respect mutuel et de la détermination de poursuivre des buts communs en conformité avec des valeurs amplement partagées. Ils sont l'aboutissement d'un dialogue étendu au sein du secteur et d'une négociation entre ses représentants et les autorités gouvernementales,

qui en réexaminent tous les ans les dispositions. L'intention est de délimiter, dans un sens large, les droits et obligations des gouvernements et des organisations du secteur bénévole dans leurs tractations communes. Par exemple, dans le pacte concerté britannique, les organisations bénévoles acceptent de se soumettre aux décisions de la Charity Commission en matière de défense des droits et le gouvernement reconnaît le droit et l'obligation des organisations bénévoles de réclamer des réformes de la politique publique en fonction des informations recueillis par leurs membres et(ou) clients. De la même manière, les gouvernements reconnaissent leur rôle en accordant un soutien financier à l'établissement de l'infrastructure technologique au sein du secteur, tandis que les organisations bénévoles reconnaissent leur devoir de gestion transparente et responsable dans leurs relations avec le gouvernement et le public.

Considérant les progrès accomplis grâce à ces pactes concertés et les points de vue exprimés au cours du processus de consultation, ***nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux entament des discussions avec le secteur en vue d'établir des mécanismes, tels que des pactes concertés ou d'autres espaces de dialogue continu destinés à promouvoir la compréhension mutuelle et l'entente sur une conduite appropriée et l'avenir des relations entre le secteur et les gouvernements.*** Les questions constructives qui pourraient faire l'objet d'un pacte concerté sont les suivantes :

- Quels services le secteur bénévole peut-il dispenser de manière réaliste?
- Comment peut-on établir la planification de programmes et la définition des besoins selon un mode participatif?
- Quels principes devraient régir le financement?
- Quelle est la portée de la notion de promotion de discussions de politiques?
- Quels mécanismes réciproques de responsabilisation faut-il mettre en place?

UNE VOIX À LA TABLE DU CONSEIL DES MINISTRES

On jugerait absurde que des secteurs comme celui de l'agriculture, des services financiers ou des ressources naturelles ne soient pas représentés à la table du Conseil des ministres fédéral et provinciaux. On peut soutenir que le secteur bénévole a une incidence économique et une importance sociale tout aussi importantes. Il est également essentiel à la manière dont les gouvernements s'acquittent de leurs responsabilités. Pourtant, si l'on excepte la Colombie-Britannique, aucun gouvernement canadien n'a désigné un ministre pour garantir que les intérêts du secteur sont représentés au stade de la définition de la politique stratégique et de l'affectation des ressources de la prise de décisions gouvernementale.¹³ Dans un sens, tout ministre pourrait revendiquer le droit de parler au nom du secteur puisque l'ampleur de ses activités s'étend virtuellement à tous les portefeuilles. Mais les voix secondaires et fragmentées sont rarement aussi puissantes ou constructives que celle d'un ministre désigné. Au cours de notre dialogue avec les organisations bénévoles, on

Les règles se succèdent et les réductions continuent. Si un dialogue s'instaurait entre le gouvernement et notre secteur, ce qui est rare, on pourrait éviter les impacts négatifs qui se répercutent sur nos services communautaires.

Centraide-United Way Canada

Deux choses doivent se produire pour apporter un changement véritable. Premièrement, nous devons collaborer avec nos propres groupes intermédiaires pour multiplier les programmes coopératifs. Nous devons ensuite presser les gouvernements fédéral et provinciaux à soulever les questions qui concernent l'action bénévole jusqu'à les porter à l'attention du conseil des ministres.

Centraide-United Way Canada

La plupart de nos commanditaires, y compris les gouvernements, ne réalisent pas que dans un secteur qui se fonde sur la confiance et le consensus, il faut des gestionnaires de haut niveau. En plus de l'aide qui permet d'assumer les coûts du perfectionnement de la gestion, nous nous devons de mettre en valeur le secteur bénévole parmi les choix de carrière prospectés par les jeunes diplômés et des gestionnaires de talent.

Centre canadien de
philanthropie

nous a signalé beaucoup de cas, aux deux paliers de gouvernement, dans lesquels des décisions majeures ont eu un impact ou ont été déléguées au secteur bénévole en vue de leur application sans savoir ou se soucier vraiment de la réaction du secteur, ainsi que des exemples où les ministères gouvernementaux ont agi à contre-courant.

Nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux désignent au sein du Conseil un ministre chargé du secteur bénévole et que chacun d'eux établisse une petite section des politiques de coordination interne. La tâche de la section des politiques serait de travailler horizontalement au sein du gouvernement dans le but d'assurer à travers les ministères hiérarchiques une coordination afférente aux programmes et aux politiques du secteur. Nous ne pensons pas qu'une telle section des politiques doive faire fonction de guichet unique pour le secteur. Elle ne devrait pas non plus remplacer le lien direct que les ministères hiérarchiques entretiennent avec les organisations bénévoles. Au palier fédéral, une telle section pourrait poursuivre le travail de coordination entrepris par le Groupe de travail sur le secteur bénévole et jouer également un important rôle de liaison entre les ministères gouvernementaux, d'une part, et la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole quasi-indépendante dont nous proposons la création.

CRÉATION DES INFRASTRUCTURES ET DES COMPÉTENCES

RECHERCHE ET FORMATION

La recherche et la formation sont deux volets essentiels de la mise au point de nouvelles méthodes visant à accroître la responsabilisation et la transparence et à transmettre des pratiques exemplaires. Toutefois, au Canada, les travaux de recherche et les programmes de formation à l'intention des responsables, des employés et des bénévoles sont encore embryonnaires.

La situation évolue lentement. Dernièrement, plusieurs fondations ont accordé des octrois importants à la recherche, au développement des conseils d'administration et à la formation. Il faut applaudir, à cet égard, au partenariat instauré entre l'administration fédérale et le secteur pour mener à bien l'Enquête nationale de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation. Les universités ont entrepris d'élargir les études supérieures sous l'égide de centres de recherche sur le secteur bénévole récemment établis. Mais le besoin de moyens, institutions et programmes orientés au soutien et à l'expansion des activités de recherche et formation demeure impérieux.

Les gouvernements, les fondations, les entreprises, les établissements d'enseignement et les organisations individuelles du secteur lui-même ont eu une part importante dans l'effort d'amélioration de la capacité de recherche et formation. ***Nous exhortons tous***

les intervenants - y compris les associations intermédiaires, les entreprises, les établissements d'enseignement et les organisations bénévoles individuelles - à travailler de concert en vue de la création d'opportunités de recherche et formation au sein du secteur bénévole et à diffuser la recherche produite.

Une telle assistance ne comporte pas uniquement des ressources financières. Le soutien en nature est tout aussi important, tel que le prêt de comptables, de spécialistes de la gestion de l'information et d'autres experts pour de brèves périodes de temps.

TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

La technologie de l'information est un moyen de communication vital dans l'ensemble du secteur et avec le public et le devient de plus en plus. Dans un secteur aussi étendu et diversifié, Internet sera le principal moyen grâce auquel le public accédera facilement à l'information détaillée concernant les organisations et disposera d'une fenêtre ouverte sur le secteur tout entier. Nos croyons en effet qu'une des façons les plus utiles d'accroître la transparence dans le secteur consiste à faciliter l'accès du public à l'information concernant les organismes de charité enregistrés au travers d'un site web convivial et complet géré par la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole.

Malgré son rôle essentiel d'instrument de responsabilisation, la technologie de l'information est peu développée chez la plupart des organisations bénévoles et tristement absente au sein des organisations les plus modestes. Le besoin d'améliorer la technologie de l'information dans ses composants et ses logiciels a déjà été reconnu par le gouvernement fédéral qui aide au développement de cette capacité grâce au programme Volnet. Mais ceci n'est qu'un début.

Nous exhortons tous les intervenants du secteur à travailler de concert pour améliorer la technologie de l'information et acquérir l'expertise permettant d'en tirer le meilleur parti.

RENFORCEMENT DES ASSOCIATIONS INTERMÉDIAIRES

Les associations intermédiaires sont des organismes cadres dont les membres sont des groupes engagés dans la prestation de services directs. Elles englobent des organismes oeuvrant à l'échelle du secteur bénévole, tels que le Centre canadien de la philanthropie (CCP) et la Coalition des organisations nationales bénévoles (ONB), ainsi que les associations parapluies dans des sous-secteurs particuliers, dont le milieu de la santé, des arts et de la culture et des services familiaux. Bien qu'elles dispensent rarement des services directs au public, les associations intermédiaires contribuent à améliorer l'efficacité du secteur et à faciliter son essor :

La diffusion des résultats de la recherche est une nécessité et a la plus grande importance. Les donateurs eux-mêmes auraient le plus grand intérêt à promouvoir le plus possible cette diffusion des connaissances pour ne pas avoir toujours à réinventer la roue...

*The Muttart
Foundation, Edmonton*

Dans les cinq à dix dernières années, il y a eu une tendance insidieuse et généralisée à déprécier les subventions et le soutien opérationnel en faveur du financement de projets. C'est ce qui a bâillonné la capacité du secteur à se montrer réceptif, réduire l'innovation et augmenter la dépendance des donateurs, et surtout des gouvernements.

*Organisations
volontaires nationales*

- en agissant comme vecteurs de changement et comme promoteurs de l'innovation liée à l'amélioration des pratiques de responsabilisation;
- en procurant de l'information et des services aux autres organisations, surtout celles qui ont été créées depuis peu, qui sont modestes et qui manquent de fonds;
- en offrant des programmes de formation;
- en créant des espaces de dialogue et d'échange avec les gouvernements et le secteur privé;
- en définissant les nouveaux besoins et enjeux;
- en fixant des normes, officielles ou non, par voie de certification;
- en rehaussant l'image des organismes bénévoles et du secteur dans son ensemble et en prenant la défense de leurs intérêts.

Le financement de base des associations intermédiaires peut être une façon efficace d'élaborer et de communiquer les meilleures pratiques aux organisations populaires, dans l'ensemble du secteur. Traditionnellement, les associations intermédiaires au Canada se sont peu développées; elles sont peu nombreuses et disposent de ressources limitées par comparaison à d'autres pays.¹⁴ Pire encore, beaucoup d'entre elles éprouvent de grandes difficultés financières. Au début des années 1990, le gouvernement fédéral a réduit substantiellement ses subventions, parfois de la moitié en une seule année, par suite du renversement des priorités de financement privilégiant plutôt les organismes prestataires de services. Un grand nombre ne se sont jamais remises de l'ampleur de ces réductions. Les associations intermédiaires ne sont pas toujours admissibles au statut des organismes de charité qui leur permettrait de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et même lorsque tel est le cas, elles sont réticentes à se placer en concurrence avec leurs membres dans un effort de sollicitation de fonds. Elles ont de la difficulté à subsister uniquement grâce aux cotisations des membres et leurs perspectives de financement sont modestes car la préférence des entreprises et des autres commanditaires va également aux organismes prestataires de services.

Toutefois, les moyens pécuniaires ne sont pas le seul facteur qui permettra aux associations intermédiaires d'être plus présentes. Elles ont également besoin de voir reconnaître à sa juste valeur le rôle qu'elles jouent au sein du secteur bénévole même si, parfois ce rôle les amène à faire la critique des gouvernements.

En vue du renforcement des capacités du secteur, nous proposons que les gouvernements rétablissent et augmentent le modeste financement de base des associations intermédiaires au vu de l'important rôle qu'elles jouent dans la gestion et la responsabilisation de leurs membres et des organisations populaires.

Les ouvertures de communication au sein du secteur bénévole et entre le secteur et ses partenaires du service public et de l'entreprise sont précieuses comme l'ont mis en évidence nos consultations. Cet espace de dialogue est en effet rare. À St. John's, par

exemple, un des participants nous a dit que, depuis qu'il oeuvrait dans le secteur, c'était la deuxième fois en seize ans qu'une séance comme la nôtre avait lieu et qu'il avait été invité à un échange d'opinion intersectoriel de ce type. Dans les dernières années, les associations nationales se sont réunies au sein de la Table ronde sur le secteur bénévole afin de promouvoir cette collaboration et ce dialogue à l'échelon national et nous louons ses efforts. ***Nous encourageons les organisations bénévoles nationales à continuer de collaborer afin d'améliorer la communication au sujet des innovations, partager les bonnes pratiques et promouvoir la recherche et la formation à travers des organisations des différents types et entre la collectivité et les associations nationales.***

Il conviendra également que les fondations et autres bailleurs de fonds collaborent davantage à l'élargissement des capacités des organismes du secteur. Dans plusieurs villes, les fondations communautaires et d'autres fondations parviennent à se concerter pour examiner de quelle manière elles pourraient faciliter l'action bénévole et consolider ses liens avec la communauté. Bien qu'il existe une association des Fondations communautaires du Canada, il n'y a pas d'association au pays à laquelle toutes les fondations se rallient. ***Nous encourageons les fondations à examiner si la création de leur propre association intermédiaire, regroupant toutes les fondations actives au Canada, pourrait jouer un rôle actif et précurseur en matière de renforcement des capacités. Nous les pressons d'apporter leur concours à cette consolidation des compétences du secteur bénévole qui touche également son infrastructure organisationnelle, l'éducation et la formation et l'action d'autres organismes intermédiaires.***

Les médias ont aussi un important rôle à jouer pour amener le grand public à mieux connaître le secteur bénévole et ses activités. Ce rôle ne peut se limiter au signalement des cas d'actions fautives ou de la contribution remarquable d'un bénévole dévoué. La couverture médiatique doit déboucher sur une connaissance plus étendue et solidement ancrée dans la compréhension de ce troisième pilier de la démocratie canadienne.

RESPONSABILITÉ DE L'ENTREPRISE

Pourquoi les entreprises devraient-elles se soucier de la santé financière et des capacités du secteur bénévole ? La réponse est qu'elles en tirent avantage, aussi bien de manière directe qu'indirecte. Il a été démontré qu'une société civile vigoureuse et dynamique, fondée sur la confiance mutuelle et la coopération créée par des citoyens s'aidant les uns les autres et travaillant ensemble, est liée à une meilleure performance économique.¹⁵ Comme le disait récemment à ses collègues Thomas D'Aquino, président et chef de la direction du Conseil canadien des chefs d'entreprises :

Parler de conscience sociale d'une entreprise n'est pas jeter aux quatre vents l'argent des actionnaires - c'est un élément d'une bonne stratégie

Ne sous-estimons pas les contributions des sociétés et du milieu des affaires aux organismes bénévoles. Les liens que certains d'entre eux ont noués avec l'entreprise sont absolument vitaux.

*Intervenante à la consultation
de Regina*

commerciale... Dans notre économie mondiale fondée sur l'information, s'appuyer sur des communautés jouissant d'une haute qualité de vie est un avantage concurrentiel appréciable. On peut dire de même d'un employeur de choix désireux d'attirer et de retenir les employés les plus compétents.¹⁶

Bien que certaines entreprises n'aient jamais démenti leur appui solidaire au secteur bénévole, les dons des sociétés ne représentent dans l'ensemble qu'un et demi pour cent des recettes des organismes de charité.¹⁷ Au cours des dernières années, la nature de l'aide des sociétés s'est modifiée en abandonnant la libéralité au profit d'une philanthropie assortie de conditions, puis à une aide liée aux « marketing lié a une cause » et aux commandites.¹⁸

Un mouvement s'amorce pour affirmer la conscience social de l'entreprise. Toutefois, en présence d'une rude compétition, les entreprises sont souvent inondées de demandes d'assistance et un grand nombre d'entre elles sont déroutées quant à la destination de leurs fonds. Un dialogue plus assidu et une meilleure entente entre l'entreprise et le secteur bénévole seraient à l'avantage mutuel.

Considérant l'importance croissante du secteur; les entreprises devraient examiner et accentuer de manière explicite leur prise de responsabilités à l'appui des organisations bénévoles. Pour ce faire, il conviendrait de tendre vers l'objectif minimum de 1 pour 100 des bénéfiques avant impôt fixé par Imagine; la politique de dons des entreprises devrait toujours laisser une place à la libéralité et non seulement au marketing lié a une cause; elle devrait envisager le prêt d'expertise et d'autres formes d'aide en nature; fournir ou accorder une aide à la formation; créer des partenariats authentiques avec les organisations bénévoles; appuyer le bénévolat des employés; favoriser le dialogue avec le secteur et la conduite de vérifications sociales types.

Au long de nos consultations, nous avons entendu un message commun à savoir que tandis qu'on attend, de façon légitime, du secteur bénévole qu'il soit de plus en plus comptable de ses actions et transparent dans sa gestion, le terrain n'est pas exactement à la hauteur. L'examen de la responsabilité dans les deux autres secteurs cités dépasse notre mandat. Toutefois, ***nous suggérons que les entreprises dévoilent au public leurs contributions au secteur; aussi bien en espèces qu'en nature, dans le cadre de la publication de leur rapport annuel.***¹⁹

Comme nous le verrons dans les pages qui suivent, les organisations bénévoles pourront prendre un grand nombre de mesures destinées à améliorer leurs pratiques de responsabilisation à court terme. Mais, il serait irréaliste de penser qu'à plus longue échéance, un secteur parfaitement transparent et responsable peut s'affirmer sans un investissement adéquat. La responsabilisation exige des efforts mais également les capacités correspondantes.

3. GESTION ET ADMINISTRATION ORGANISATIONNELS

La responsabilisation commence par soi-même : au sein de chaque organisme, quelle que soit sa taille ou son importance. Les organisations bénévoles sont essentiellement auto-administrées. La direction d'une organisation a une responsabilité morale, juridique et fiduciaire envers ses membres, ses mandants, les usagers et les bénéficiaires, le personnel et ses bénévoles, enfin le grand public. Plus particulièrement, elle est responsable de l'administration efficace de l'organisation. Il convient donc de s'assurer de la mise en place des processus et des structures appropriées qui permettront de diriger et de gérer les activités et les opérations de l'organisation en veillant à leur bon fonctionnement. Une saine gestion donne, au bout du compte, l'assurance de l'efficacité, de la crédibilité et de la viabilité de l'organisation.

Les problèmes de gestion organisationnel que le secteur rencontre sont dus dans une large mesure aux carences des conseils d'administration bénévoles dont les membres ont souvent peu de temps à consacrer à leur tâche, sont mal informés sur la nature de leurs responsabilités ou n'ont pas accès aux instruments qui leur permettraient d'améliorer leur rendement. Ces problèmes s'aggravent lorsque, sous la pression de demandes accrues de services et de ressources limitées, une organisation est tellement accaparée par les tâches quotidiennes qu'elle n'a que peu d'occasions de prendre du recul pour évaluer et corriger les aspects structurels et les processus de gestion.

Les années 1990 ont éprouvé le secteur bénévole et la survie et le succès des organisations exigeaient une grande solidité et une gestion particulièrement attentive. Au long de nos consultations, nous avons pris connaissance du travail assidu que les organisations bénévoles ont entrepris ces dernières années pour repenser et réaménager leurs structures, leur conduite et leur gestion en fonction de l'évolution du milieu dans lequel elles interviennent.²⁰ Presque toutes les organisations présentes pouvaient déclarer qu'elle s'était penchée sur ces questions et la plupart avaient manifestement le souci d'améliorer leur gestion et leur mode de fonctionnement. Mais elles procèdent souvent à cette restructuration par tâtonnements étant donné que les normes, les meilleures pratiques ou les guides destinées à aider les organisations sont peu nombreuses. Compte tenu des énormes différences parmi les organisations bénévoles, il est souvent nécessaire d'avancer par essais successifs. Mais il a également de nombreux points communs dans les meilleures pratiques qui trouvent application dans le secteur et un accord se dessine autour de quelques normes ou critères d'excellence essentiels.

Il faut éviter d'aborder la question de la responsabilisation sous l'angle purement commercial. Les organismes bénévoles ne sont pas là pour le profit mais pour améliorer la vie des gens.

Intervenante à la consultation de Calgary

Le caractère unique des communautés religieuses mérite d'être reconnu. Nous sommes avant tout des « bénévoles ». Nous sommes aussi des croyants dont l'identité fondamentale réside dans notre foi.

Église unie du Canada

Il importe de faire remarquer que la préoccupation d'améliorer la gestion organisationnelle ne se limite pas au secteur bénévole. L'entreprise a été aux prises avec des enjeux similaires. En 1994, le Comité de la Bourse de Toronto (BT) publiait son rapport intitulé "Where Were the Directors ?" qui proposait un ensemble des lignes directrices pour la gestion des sociétés.²¹ Bien que l'idée d'appliquer des directives constantes à l'ensemble du secteur privé ait rencontré une certaine résistance, les lignes directrices de la BT sont devenues un point de référence et la norme pour l'entreprise au Canada. Leur acceptation s'explique par le fait que l'intuition de l'existence d'un lien de cause à effet entre l'efficacité de gestion et l'amélioration du rendement de l'organisation est désormais confirmée par l'expérience. Une étude réalisée par le Conference Board du Canada trois ans après la publication des lignes directrices de la BT a constaté que les entreprises qui avaient appliqué les meilleures pratiques de gestion avaient obtenu de meilleurs résultats sur le plan de la croissance à long terme des bénéfices et de leur chiffre d'affaires.²²

Dans cette section, nous nous proposons de fournir quelques pistes de réflexion sur les principaux éléments d'une saine gestion.²³ En premier lieu, nous traçons les grandes lignes d'un guide de pratiques de bonne gestion. Nous reconnaissons que ce guide ne pourra s'appliquer à toutes les organisations bénévoles. Il n'a pas non plus l'ambition de s'ériger en norme. Son but est d'orienter utilement les organisations bénévoles qui voudront le consulter et qui s'emploient à améliorer leurs pratiques d'administration et de responsabilité.

Bien qu'autonomes, les organismes de charité admis à délivrer des reçus aux fins de l'impôt sont tenus de rendre publics certains renseignements qui les concernent. Notre deuxième tâche vise à indiquer le type particulier de rendre des comptes qui devrait être requis pour les organisations grandes et petites.

Troisièmement, cette section se penche sur la définition de l'utilité éventuelle d'une « certification » extérieure ou interne afin de rétablir une gestion responsable et transparente dans le secteur.

GUIDE DE BONNES PRATIQUES POUR UNE ADMINISTRATION EFFICACE

Le terme « administration » désigne dans ce contexte la surveillance active qu'exerce le conseil d'administration sur la conduite de l'organisation. Il incombe à ce dernier de superviser la conduite des affaires de l'organisation, de s'assurer qu'une équipe bien soudée est en place pour mener à bien les tâches de tous les jours, de justifier de ses moyens financiers et des autres ressources et de faire en sorte qu'aucune question ne soit éludée ou la fasse dévier de l'accomplissement de sa mission.

Aucune loi ne saurait dicter ce qu'est une administration efficace. Aucun modèle préétabli n'existe et ne pourrait s'appuyer sur un ensemble de procédures et de pratiques uniformes, ne serait-ce que parce que toute organisation est en elle-même unique. Chaque organisation nourrit sa propre conception de la conduite de ses affaires, doit gérer des ressources humaines et financières différentes, possède une culture organisationnelle distinctive et doit répondre aux attentes particulières que placent en elle ses membres, sa clientèle et ses usagers. Et, bien sûr, des différences subsistent entre les organisations de plus petite taille et les grandes. De plus, certaines organisations ont choisi de travailler sur un modèle de décision par consensus doté d'une structure de prise de décision collective. Une autre distinction se détache de par l'assujettissement d'un grand nombre d'organisations bénévoles religieuses aux règles des églises.

Tout en reconnaissant les différences qui existent au sein du secteur, nous avons tenté de fournir quelques lignes directrices relatives à l'administration des organisations bénévoles. La façon dont ces lignes directrices sont appliquées et adoptées dépendra de la situation, de l'histoire, des besoins et des ressources qui caractérisent chacune d'elles. Elles pourront être adaptées et mises à exécution dans les organisations de dimension moyenne et les plus grandes, qu'il s'agisse d'associations caritatives et d'organismes sans but lucratif d'intérêt public. Nous savons que beaucoup d'organisations ont déjà mis en place des pratiques efficaces et n'auront besoin d'apporter aucun changement. Durant nos consultations, on nous a signalé que le guide de bonnes pratiques pouvait également servir de « liste de vérification » pour les organisations plus petites — une norme vers laquelle elles pourraient tendre. Quoi qu'il en soit, nous tenons à préciser que ces pratiques ont été décrites pour servir de guide aux organisations, non comme une tentative de prescrire ou d'imposer une norme valable pour tous. Notre guide peut ne pas s'appliquer à toutes les organisations bénévoles, et notamment à celles qui étant trop modestes n'ont pas de conseil d'administration.

Une administration efficace comporte de la part du conseil administration l'exécution de huit tâches principales :

- veiller à la mission et orienter la planification stratégique de l'organisation;
- agir avec transparence, y compris dans ses communications aux membres, aux intervenants et au public, et en rendant l'information accessible sur demande;
- créer des structures appropriées;
- s'assurer que le conseil d'administration est conscient de son rôle et évite les situations de conflits d'intérêt;
- assumer la responsabilité financière;
- s'assurer qu'une équipe de gestion efficace est en place et superviser ses activités;
- mettre en oeuvre des systèmes d'évaluation et de contrôle; et
- planifier la relève et la diversité du conseil d'administration.

Pour leur apport à la société, les communautés religieuses ont les mêmes obligations que les autres organismes bénévoles, bien que les formes que prend cette responsabilité puissent différer à cause de la multiplicité des structures religieuses et de leur longue histoire.

Vision mondiale Canada

Les lignes directrices suivantes ont pour but d'accroître l'efficacité du conseil d'administration dans l'exercice de ses fonctions de direction.

MISSION ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

La définition des principaux buts et de la stratégie de l'organisation est l'obligation la plus importante du conseil d'administration. Sans accomplir ce devoir, le conseil d'administration perdra tout repère pour apprécier la pertinence de ses interventions, le rendement de la gestion ou le succès de l'organisation elle-même. ***Tout conseil d'administration doit s'acquitter des devoirs suivants :***

- ***établir la mission et la communiquer aux membres et aux intervenants concernés; revoir périodiquement sa pertinence;***
- ***identifier les éléments clés du succès en appuyant cette mission et en établissant un processus de planification stratégique visant à la réaliser;***
- ***approuver un processus d'évaluation et de gestion du risque pour être en mesure de prévoir les risques, de les apprécier et de gérer les conséquences d'actions comportant un risque;²⁴ et***
- ***superviser et suivre l'accomplissement de la mission en établissement des objectifs mesurables, définis en fonction des résultats attendus ou de l'incidence sur la clientèle, plutôt que répartis en intrants ou activités.***

TRANSPARENCE ET COMMUNICATION

L'ouverture, la transparence des activités vis-à-vis du grand public et une communication à deux voies entre l'organisation et sa clientèle sont les signes d'une bonne gestion et des gages de réussite. La transparence et la communication exigent l'adoption des mesures suivantes de la part du conseil d'administration :

- ***établir des politiques propres à faciliter la communication et le retour d'information de la part de sa clientèle;***
- ***dans le cadre du code d'éthique adopté, donner une suite appropriée aux plaintes reçues et aux procédures de grief;***
- ***tenir des réunions périodiques faisant place à la discussion;***
- ***alimenter la mémoire collective de l'organisation en assurant la tenue et le classement des procès-verbaux et des documents pertinents; et***
- ***répondre de manière appropriée aux demandes de renseignements.***

STRUCTURES

La structure de l'organisation et du conseil d'administration peut contribuer à une gestion efficace ou à la freiner. La complexité des structures dépendra normalement d'un certain nombre de facteurs, tels que la taille de l'organisation, la composition de ses membres et l'affiliation à une fédération. Aucune structure en soi n'est préférable à une autre. Mais au sein d'une organisation gérée par un conseil d'administration, ce dernier devrait avoir un droit de regard, dans un esprit d'indépendance et en témoignant d'un réel leadership. ***Afin d'atteindre ces buts, nous suggérons que chaque organisation se dote au moins de ces trois composantes essentielles :***

- ***un conseil d'administration capable d'exercer une surveillance objective, de par son indépendance vis-à-vis de la direction;***
- ***un comité de mise en candidatures indépendant afin d'assurer la relève appropriée des membres du conseil; et***
- ***un comité de vérification dont la responsabilité principale consiste à rendre compte de la conformité de l'organisme avec les lois, les règles, les règlements et les contrats qui l'engagent. Il a également pour mandat d'examiner si les systèmes de gestion, d'information et de contrôle sont mis en place afin de garantir l'observation de ces règles et règlements, et il se charge également de la supervision de l'information financière externe.***

D'autres structures peuvent faciliter la bonne gestion de l'organisation mais elles dépendent davantage de la situation particulière de celle-ci. Par exemple, un conflit ou du moins un manque de clarté subsiste souvent au sein de fédérations d'associations quant aux rôles et responsabilités du siège national, en regard de ceux des organismes à l'échelon provincial ou local, pour ne pas parler des partenaires et affiliés. L'élaboration d'ententes définissant et répartissant clairement les responsabilités et les attentes de chacun peut promouvoir une meilleure compréhension entre les membres des organisations. De la même manière, les collectifs incluent souvent tout leur personnel dans la structure de gestion, en rendant de ce fait quelques-uns de ces points inapplicables. Les organisations religieuses régies par les lois de l'Église obéissent à des conditions et des règles spéciales.

Chez un grand nombre d'organisations bénévoles, il est certainement possible de prêter une plus grande attention à la participation des membres. Comme nos principes directeurs énoncés en introduction l'indiquent, des membres actifs peuvent susciter la confiance et acquérir les vertus démocratiques et les compétences nécessaires pour leur pratique. Nous ne suggérons pas que toute organisation devra rechercher des membres mais plutôt qu'elle en apprécie la valeur. Les organisations qui comptent des membres se doivent de les informer et les cultiver. Cela signifie leur donner au minimum la possibilité de participer à l'assemblée générale annuelle mais inclure d'autres moyens de participation informée dans les processus démocratiques et à l'établissement des politiques de l'organisation.

Les administrateurs ont un grand besoin de formation. Centraide et Bénévoles Canada offrent des programmes mais l'emploi du temps des membres du conseil d'administration est un grand obstacle.

Intervenant à la consultation de St. John's

CONSCIENCE DU RÔLE INCOMBANT AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Une des plaintes les plus courantes au sujet de l'administration d'un organisme est que les membres du conseil d'administration n'ont pas la même compréhension du rôle qui leur incombe. Il arrive fréquemment qu'ils avouent eux-mêmes ne pas savoir à quoi ils s'engageaient en acceptant cette fonction et avoir été par la suite déçus ou incapables de remplir les exigences du poste. Parvenir à définir une vision commune et des attentes claires au sujet du rôle collectif du conseil d'administration et des membres qui le composent est essentiel en vue d'une conduite efficace. **Il convient que chaque conseil d'administration :**

- ***définisse et communique sa ligne de conduite;*** le conseil d'administration agira-t-il comme « outil de contrôle » (en gouvernant par voie de politiques et en indiquant la direction stratégique sans interférer avec la direction) ou comme « outil de gestion » (qui ne se limite pas à énoncer des politiques mais qui intervient aussi pour partie dans leur application)? La première structure est préférable dans les organismes les plus importants mais elle exige une gestion professionnelle;
- ***élabore un code de conduite à l'intention des membres afin d'aider chaque administrateur à comprendre et à accepter les obligations qui lui incomberont;***
- ***établit et observe une politique écrite en matière de conflit d'intérêts régissant les membres du conseil et le personnel ou les bénévoles investis d'un pouvoir autonome de prise de décision sur les ressources de l'organisation;*²⁵**
- ***rédige à l'intention des membres des descriptions de poste précisant les obligations qui leur incombent et la façon dont leur rendement sera évalué;*** ²⁶
- ***prévoit l'orientation, la formation et des séances continues d'information à l'intention des membres du conseil d'administration;***
- ***reconnaisse la contribution des membres du conseil d'administration et les informe sur leur rendement; et***
- ***fasse le meilleur emploi du temps dont disposent les membres du conseil d'administration.***

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

Une des premières obligations légales et morales de tout conseil d'administration vise à assurer que les finances de l'organisation sont affectées de manière appropriée. Dans une société à but lucratif, le premier souci est généralement celui de procurer aux investisseurs le meilleur rendement financier. Dans un organisme bénévole d'intérêt public - a fortiori s'il est financé en partie avec les fonds dégrévés des particuliers, des sociétés ou des fondations - la principale préoccupation sera vraisemblablement de faire

en sorte que les avantages collectifs des contributions soient aussi importants que possible et compatibles avec la mission et les objectifs énoncés de l'organisation. Dans les deux types d'organisations, toutefois, la comptabilisation et l'enregistrement des dépenses sont assujettis à des obligations légales. Le conseil d'administration a la responsabilité globale d'assurer le respect de ces obligations. En cas de non-observation, les membres du conseil d'administration peuvent être tenus personnellement responsables du paiement des dettes contractées par l'organisation et des salaires et avantages.

L'exercice de ces responsabilités fiduciaires impose au conseil d'administration :

- ***d'approuver un budget conforme aux priorités de l'organisation et fondé sur des estimations réalistes (recettes, dépenses et autres facteurs tels que l'inflation);***
- ***de surveiller et de maîtriser les dépenses sur la base de procédures comptables appropriées;***
- ***de superviser l'administration de l'actif et du passif de l'organisation;***
- ***de surveiller, s'il s'agit d'un organisme de bienfaisance enregistré, la délivrance et la tenue des reçus afférents aux dons de charité; et***
- ***d'approuver les rapports annuels, y compris les états financiers.***

SUPERVISION DES RESSOURCES HUMAINES

Les aspects entourant le personnel et les bénévoles varient énormément au sein des organisations qui composent le secteur bénévole. D'un côté, plus de 40 % des organisations bénévoles ne comptent aucun personnel rémunéré et font uniquement fond sur la contribution de bénévoles. D'un autre côté, le personnel professionnel a une importance vitale pour l'action de la plupart des organisations établies du secteur bénévole. Dans les petites organisations comme dans les grandes, s'instaure souvent une tension dynamique – qui peut être plus ou moins bénéfique – entre le conseil d'administration et le personnel rémunéré. Dans ses relations avec les employés et les bénévoles, le conseil d'administration est confronté à de nouveaux défis. Par exemple, beaucoup de gouvernements et autres bailleurs de fonds font de plus en plus pression sur les organisations - par le biais de la structuration des contrats ou des ententes de partenariat - pour qu'elles remplacent les employés à plein temps par des sous-traitants autonomes. En outre, certaines organisations bénévoles doivent tenter d'intégrer à leurs activités des bénévoles « non volontaires », c.-à-d. des personnes qui reçoivent des subsides pour travailler ou qui sont tenues de faire des travaux communautaires pour pouvoir bénéficier des prestations d'aide sociale ou bien des diplômés de l'école secondaire. Ces évolutions posent des questions d'ordre éthique et juridique aux organisations bénévoles.

Le secteur bénévole connaît une grande expansion et les gens ont besoin de formation pour être vraiment efficaces. Les petites organisations sont loin derrière les grandes qui peuvent consacrer plus de moyens à formation et au perfectionnement de leur personnel et de leurs bénévoles.

Intervenante à la consultation de Victoria

Les pratiques courantes du CARB sont des normes nationales que les organisations peuvent utiliser pour améliorer la qualité et la transparence de l'administration des ressources bénévoles. Pour ce qui concerne la gestion des membres du personnel et des bénévoles, ces normes vont au-delà des recommandations mises de l'avant.

Administrateurs canadiens des ressources bénévoles

Sur le plan de la gestion du personnel, même si l'organisation ne comptait qu'un seul employé, le conseil d'administration devrait :

- ***s'assurer que l'organisation se conforme à la législation sur l'emploi, aux règlements sur la sécurité au travail et qu'elle réexamine périodiquement les arrangements d'emploi en regard de pratiques exemplaires;***
- ***s'assurer que les employés reçoivent leur description des tâches et bénéficient de l'orientation, de la gestion, de la formation et d'évaluations périodiques de rendement;***
- ***recruter les employés selon des critères d'ouverture, d'équité et de sélection méthodique; et***
- ***examiner périodiquement la structure du personnel et la validité de la relation de travail entre le conseil d'administration, d'une part, et le personnel, de l'autre.***

Les bénévoles tiennent une place spéciale au sein des organisations bénévoles où ils assument des tâches de gestion, d'administration et d'exécution de programmes. Le recours à des bénévoles et sa gestion exigent une attention égale à celle de la gestion d'un effectif rémunéré. L'engagement des bénévoles ne se limite pas à une présence et à l'exercice d'un travail non rémunéré. Il demande un travail de filtrage, d'organisation, d'encadrement, de formation, d'appréciation et de reconnaissance. ***Les organisations qui travaillent avec des bénévoles devraient :***

- ***s'appuyer sur un ensemble clair de politiques relatives au recrutement, la préparation, la supervision et la reconnaissance des ressources bénévoles (les programmes touchant les bénévoles doivent être conçus et évalués avec la même rigueur que d'autres programmes);***
- ***remettre aux bénévoles une description détaillée des tâches et des activités qui leur incombent, accompagnée même d'une description de poste ou d'un « contrat de travail bénévole »;*²⁷**
- ***adopter des codes déontologiques en exigeant son adhésion de la part des gestionnaires de bénévoles et des bénévoles eux-mêmes;*²⁸**
- ***assurer une orientation et une formation appropriées;***
- ***reconnaître publiquement l'apport des bénévoles;***
- ***procéder au filtrage des bénévoles, notamment si l'organisation dessert des populations vulnérables;***
- ***fournir l'orientation aux bénévoles rémunérés ou non volontaires et, dans des milieux syndiqués, collaborer avec les organisations syndicales pour parvenir à une entente sur les modalités de leur intégration; et***
- ***fixer des règles explicites au sujet du remboursement des dépenses.***

Bien sûr, le degré de rigueur avec laquelle ces obligations seront remplies varie selon la taille de l'organisation.

SYSTÈMES DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION

Les systèmes de contrôle et d'évaluation ont pour objet de fournir des assurances raisonnables que l'organisation mènera à bien sa mission et ses objectifs de manière fiable, efficiente et conforme aux exigences éthiques.²⁹ Ces systèmes sont donc liés étroitement à l'exercice de la responsabilité financière et de la supervision de la direction. ***Nous proposons que les organisations bénévoles adoptent les procédures de contrôle et d'évaluation suivantes, modifiées comme il convient selon la taille de l'organisation et les circonstances :***

- ***un code d'éthique et une procédure de suivi et de plainte efficace (un exemple de code d'éthique figure en annexe 2);***
- ***un cadre de réglementation interne, y compris des statuts et des règlements (dans les organismes moins importants, ceux-ci peuvent être très simples);***
- ***une vérification de conformité comme partie intégrante du cycle d'évaluation annuelle afin de contrôler périodiquement le respect des règles qui gouvernent l'organisme (cette mission incombe généralement au comité de vérification. Sur réception du rapport du comité de vérification, le conseil d'administration est tenu de répondre en indiquant les mesures engagées pour résoudre les questions de non-conformité soulevées par le comité); et***
- ***une évaluation du rendement du conseil d'administration, pris collectivement.***

PLANIFICATION DE LA RELÈVE ET DIVERSITÉ

Afin de préserver la viabilité et la santé de l'organisation, le conseil d'administration doit également élaborer un plan en vue de sa propre relève et du recrutement de nouveaux membres. Bien que cet aspect soit généralement négligé jusqu'à la veille de l'assemblée générale annuelle, le recrutement est une activité qui doit se poursuivre tout au long de l'année. ***Nous recommandons que les organisations bénévoles désignent un comité de mise en candidatures indépendant de la direction, lequel assumera la responsabilité d'évaluer les qualités des membres du conseil d'administration que l'on souhaite s'adjoindre, d'établir les critères de sélection et de choisir les candidats les plus aptes.*** Lors de la sélection des candidats éventuels, une information appropriée doit leur être donnée afin qu'ils comprennent ce qu'on exige d'eux et qu'ils puissent prendre leur décision en connaissance de cause. De leur côté, les candidats ne doivent pas hésiter à poser des questions.

Les organisations doivent se montrer plus sélectives dans la nomination de leurs administrateurs. Il doit y avoir adéquation entre les compétences de gestion qui sont exigées et l'expertise des membres du conseil d'administration pressentis.

Intervenant à la consultation de Vancouver

Enfin, une administration efficace associée à la conduite de l'organisation ses intervenants et sa clientèle, comme il convient. Au cours des années récentes, le souci du renforcement de l'autonomie des individus et des communautés a créé de nouvelles exigences de participation et de représentation élargie. Mais la diversité s'exprime de façons différentes selon les organismes. Aussi, nous nous garderons bien d'imposer à toute organisation une telle participation ou de suggérer une diversité prescrite par la loi. ***La bonne pratique veut que tout conseil d'administration :***

- ***débatte de l'opportunité d'une représentation des intervenants et des usagers au sein du conseil d'administration pour l'accomplissement de la mission de l'organisme et sa crédibilité et oeuvre, le cas échéant, à accroître cette diversité. Il faut reconnaître, toutefois, que la représentation symbolique n'est pas une garantie de diversité.***

Tout conseil d'administration doit explicitement assumer la responsabilité de l'administration de l'organisation et, dans le cadre de cet exercice, se faire charge de chacune des huit tâches clés.

Les organisations exécuteront sans doute ces tâches de différentes manières. Il importe de réitérer que nous n'avons pas l'intention d'imposer des structures uniformes ou de préciser des processus particuliers ou des procédures très détaillées. Notre rôle consiste à aider les conseils d'administration à mieux remplir leurs obligations, à apprendre par l'exemple et à mobiliser des ressources au sein du secteur en vue d'une gestion améliorée. Nous ne voulons pas étouffer l'esprit de « voluntas » - l'élan des personnes qui s'engagent librement au service d'une cause - en dictant des choix de conduite ou en accablant les organisations de règlements. À cette fin, ces recommandations de bonnes pratiques sont adressées à la haute direction des organisations bénévoles afin de s'assurer qu'elles respectent ces obligations en leur qualité d'organismes autonomes. Simultanément, nous faisons savoir au public qu'il est en droit d'attendre le respect de certaines règles de transparence et de saine gestion, bien que la manière dont l'organisation s'en acquitte puisse varier selon ses capacités, sa taille, sa mission et la clientèle desservie.

RENDRE COMPTE D'UNE SAINTE GESTION AU PUBLIC

La manière dont les organismes qui bénéficient des subventions publiques et de l'accès au régime fiscal fédéral gèrent leur action intéresse à la fois le public, les bénéficiaires, les donateurs et les gouvernements. Toutes les organisations habilitées à délivrer des reçus d'impôt devraient répondre à certaines exigences fondamentales,³⁰ à savoir : transparence, absence de conflits d'intérêt et, dans une certaine mesure, rendre compte des activités et de la gestion financière. Mais les capacités des organisations bénévoles

différent grandement. Nous proposons que toute organisation aspirant à bénéficier de l'enregistrement habilitant à délivrer des reçus d'impôt s'acquitte des trois obligations suivantes :

- ***communiquer certains renseignements au gouvernement fédéral au sujet de son administration, des ses programmes et de ses finances;***
- ***adhérer à un code d'éthique en matière de collecte de fonds comme celui que met en oeuvre le Centre canadien de philanthropie ou un code analogue en principe auquel le public a accès; et***
- ***pratiquer la transparence, c.-à-d. répondre de manière appropriée aux plaintes et aux demandes de renseignements formulées par le public, les membres ou les clients.*** ³¹

EXIGENCES MINIMALES DE RENDRE COMPTE

Nous avons recommandé, dans notre document de discussion une obligation publique de compte rendu assez étendue en matière de gestion, en partie pour démontrer aux donateurs et au grand public les formidables réalisations du secteur. Toutefois, au cours du processus de consultation, il nous est apparu clairement que la diversité du secteur rend impossible l'articulation d'une norme ou pratique unique de rendre compte qui soit à la fois appropriée et commode.

Nous n'avons jamais envisagé d'imposer à toutes les organisations du secteur bénévoles des exigences de rendre compte contraignantes et uniformes. Nous préconisons cependant que toutes les organisations agissent en toute transparence dans leurs pratiques de gestion en posant comme exigence minimale que l'organisation soit disposée à répondre pleinement aux questions, aux commentaires ou aux plaintes de tout interlocuteur, y compris les membres du public. Toute obligation de rendre compte, au-delà de cette exigence minimale, serait jugé opportune dans la mesure où les ressources dont l'organisation dispose le permettent sans la distraire de sa mission.

Deux tiers des organisations qui composent le secteur ont des revenus annuels inférieurs à 100 000 dollars et la moitié d'entre elles inférieurs à 50 000 dollars. Dans la plupart des cas, de faibles revenus signifient également que les organisations comptent peu d'employés rémunérés, et dans certains cas aucun, pour satisfaire les exigences administratives de rendre de compte. ***Nous recommandons que les petites organisations, définies par des budgets de fonctionnement annuels inférieurs à 200 000 dollars, soient assujetties à des exigences de rendre compte moins astreignantes que les grandes organisations dont le budget annuel dépasse ce seuil.*** Un système d'exigences variables, selon la taille des organisations, donne de bons résultats au Royaume-Uni. À ce jour, au Canada, un organisme caritatif modeste doit fournir exactement la même information qu'un hôpital ou une université ayant des budgets de plusieurs millions de dollars et des départements occupés à la compilation de statistiques institutionnelles. Cet état de choses doit changer.

La diversité de taille, d'effectif et d'objectifs réclame des degrés de suivi et de contrôle différents. S'il est bien d'avoir quelques normes communes, l'imposition de pratiques complexes peut être très onéreuse pour les petites organisations.

*Boys and Girls
Clubs of Alberta*

Les exigences imposées aux organismes caritatifs doivent être à la mesure de leurs moyens.

Conseil de la philanthropie

Nous recommandons que, comme condition prescrite en vue de l'obtention de l'enregistrement prescrit pour bénéficier du droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, les petites organisations (dont le budget annuel de fonctionnement est inférieur à 200 000 dollars) soient tenues de signaler une fois par année à Revenu Canada les renseignements suivants, qui seraient versés simultanément aux dossiers de la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont la création est proposée. Cette information serait rendue publique. Il y a lieu de noter que certains renseignements ne varieront pas d'une année à l'autre. Par conséquent, les organisations devraient uniquement mettre à jour les données ayant changé depuis l'année précédente. L'information est de nature autant quantitative que qualitative. Elle comprend :

- *énoncé de la mission de l'organisation, de ses programmes et des résultats attendus;*
- *états financiers approuvés par le conseil d'administration;*
- *description des activités de financement de l'année précédente, y compris les recettes amassées et les sommes dépensées pour ce faire;*
- *description des structures d'administration essentielles, y compris la composition du conseil d'administration et les méthodes de sélection des membres du conseil;*
- *divulgaration du code d'éthique en matière de collecte de fonds auquel l'organisation adhère;*
- *description de l'approche de l'organisation pour donner suite aux plaintes reçues; et*
- *moyens pour obtenir de l'organisation tout complément d'information.*

EXIGENCES S'APPLIQUANT AUX GRANDES ORGANISATIONS

Les organismes de charité/d'intérêt public enregistrés seraient tenus de fournir ces renseignements essentiels et des renseignements supplémentaires sur leur gestion. Nous proposons qu'outre le dépôt de leur rapport annuel, ils soient tenus de rendre compte à Revenu Canada et à la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont la création est proposée des modalités d'application des huit tâches décrites dans le guide de bonnes pratiques. Cette obligation comporterait un rapport sur les indicateurs clés suivants :

- *nature de la mission, résultats attendus et processus de planification stratégique;*
- *politiques adoptées en matière de transparence, y compris l'information relative au code d'éthique de l'organisation et au processus de réception des plaintes et le nombre de réunions du conseil d'administration tenues dans l'année précédente;*

- *description des structures de gestion, y compris l'existence éventuelle d'un comité de vérification interne ou la désignation d'un comité indépendant;*
- *résumé des méthodes de gestion appliquées par le conseil d'administration;*
- *preuve de responsabilité financière, au travers de la présentation d'états financiers vérifiés; et*
- *méthodes mises en oeuvre pour la relève des membres du conseil d'administration et la diversité de la représentation (le cas échéant).*

La majeure partie de ces renseignements sont déjà requis dans le formulaire T3010 qui, cependant, n'est pas simple à remplir. ***Nous recommandons en outre que le formulaire T3010 soit révisé par Revenu Canada avec l'entière collaboration de représentants du secteur; dans le but de rendre l'obligation de rendre compte plus facile et plus pertinente.***

Les organisations bénévoles nous ont dit également que les exigences de rendre compte devraient obéir à des règles équitables. Puisqu'elles sont tenues de fournir des renseignements plus étendus sur leurs structures, activités et pratiques financières que leurs homologues du secteur privé, des inégalités flagrantes se font jour lorsque les organisations à but lucratif et non lucratif sont en concurrence pour l'obtention d'un contrat de services particulier. Un exemple récent est celui des contrats de soutien à domicile entre les organisations et le gouvernement de l'Ontario où les entreprises privées et les organisations caritatives sont mises en concurrence directe. À cause de la disparité des exigences, le concurrent de l'entreprise privée peut obtenir des renseignements importants sur son concurrent du secteur bénévole, alors que l'inverse n'est pas vrai. Par conséquent, lorsqu'un appel d'offres concurrentiel intéresse des organisations caritatives et des entreprises privées, ***nous recommandons que les entreprises du secteur privé répondant à des appels d'offres soient tenues par l'organisme contractant de divulguer des renseignements de même ampleur et du même type que ceux que le gouvernement fédéral détient sur les organismes de charité enregistrés.***

CERTIFICATION

De la même façon que les organisations cherchent à améliorer leurs pratiques, elles aspirent également à communiquer leurs bonnes pratiques au public, selon leurs moyens et en toute transparence. Durant nos consultations, certaines organisations ont exprimé l'opinion que la certification ou agrément des organisations bénévoles conférerait un « sceau d'approbation » que le public pourrait comprendre facilement. En fait, d'aucuns ont suggéré que les rapports plus exhaustifs exigés aujourd'hui par Centraide signifient que les organismes financés par cet organisme ont observé des normes élevées et que

La certification est une bonne manière d'élever les pratiques des organisations et d'être mieux perçues sur le plan de la transparence mais beaucoup de questions se posent sur l'application de ce processus.

Intervenants à la consultation de Saskatoon

cette relation de financement comme référence mériterait d'être prônée comme une certification en soi.³² Si le mode de gestion est le moyen de créer les conditions de la responsabilisation de l'intérieur, la certification peut être considérée comme la méthode permettant de la promouvoir de l'extérieur. Jusqu'à présent, notre approche de gestion et transparence améliorées a consisté à encourager les conseils d'administration à examiner leurs pratiques et à exercer un leadership dans des domaines importants, puis à définir certaines exigences de compte rendu essentielles concernant les organismes de charité enregistrés. Notre analyse se tourne maintenant vers un troisième jalon, la certification en tant qu'approche d'une saine gestion.

La certification fait référence au processus par lequel un organisme national ou une autre instance de tutelle dicte des normes, évalue d'autres organismes ou individus pour déterminer la conformité à ces normes, accrédite ceux qui en satisfont les exigences dans leur gestion et activités courantes et retire l'accréditation à ceux qui ne s'y conforment pas. Considérée souvent comme le modèle le plus rigoureux d'auto-gestion, la certification offre l'avantage additionnel de rassurer le public et les bailleurs de fonds au sujet de la conformité à des normes minimales.

Dans certains cas, la certification est volontaire – il peut s'agir d'une norme à laquelle un organisme ou un particulier choisit se conformer. Dans d'autres, elle est obligatoire – par exemple l'obtention d'un permis d'exploitation. Dans les deux cas, des normes circonstanciées de responsabilisation et de fonctionnement sont articulées et l'organisme qui sollicite la certification doit démontrer qu'il applique ces normes. Habituellement, la certification est renouvelée périodiquement et précédée d'une appréciation du rendement. Lorsqu'il démontre la conformité aux normes, l'organisme certifié peut publier qu'il répond aux normes et qu'il est autorisé à utiliser le nom désigné par l'organisme accréditif (généralement un bureau local).

Certains exemples canadiens illustrent le processus de certification. Le Conseil canadien des oeuvres de charité chrétiennes sanctionne par un Sceau de responsabilité financière les organismes caritatifs qui produisent tous les documents requis et qui répondent aux normes dans sept secteurs. Ces secteurs sont : un conseil d'administration actif indépendant, une vérification indépendante, la divulgation des états financiers, un comité d'examen de la vérification, la recherche de l'intégrité, une position doctrinale et une politique d'administration déclarée. Les organismes indiquent leur conformité en répondant aux questions posées lors de la demande de certification et une revue annuelle de conformité est exécutée moyennant le versement d'une cotisation annuelle.

Services à la famille Ontario offre un programme bénévole similaire à ses propres membres et aux membres de Services à la famille Canada. Leur processus de certification commence par une auto-revue suivie d'une évaluation sur place conduite par une équipe de vérificateurs qui rédige un rapport à propos duquel l'organisme est invité à s'exprimer. Outre l'acceptation ou le rejet de la certification, l'organisme accréditif assure le suivi des membres en vue d'une conformité continue. Ceux-ci doivent produire des rapports détaillés à mi-parcours d'une période de certification de cinq ans.

D'autres associations intermédiaires utilisent des systèmes de certification obligatoire de leurs membres. Par exemple, Grands frères et Grandes soeurs du Canada administre un programme de revue élaboré qui commence par une auto-évaluation de l'organisme et un programme de revue accompagné d'un guide complet et détaillé. La revue de la part de l'association nationale détermine le niveau de conformité aux normes d'exécution du siège social.

Durant nos consultations, nous avons demandé si une certification externe obligatoire pourrait constituer un mécanisme approprié pour assurer l'adhésion à des normes de responsabilité dans le secteur. En dépit de ses avantages apparents, la certification externe pose plusieurs problèmes qui en limitent la portée. Il s'agit, tout d'abord, d'un processus onéreux qui ne s'applique pas aisément aux organisations de petite taille. Il exige également la présence d'un organisme national ou intermédiaire habilité à établir des normes, à offrir la certification, à en surveiller la conformité et à imposer des sanctions en cas de non-observation. À l'échelon sous-sectoriel la variabilité de ces organismes est grande et aucun organisme de ce type ne dessert le secteur bénévole dans son ensemble. Notre conclusion est que la certification fondée sur des évaluations intensives et une évaluation externe du type décrit ici, est utile pour promouvoir et examiner des pratiques de saine gestion mais que son applicabilité demeure limitée.

Nous estimons qu'il serait plus faisable, à l'échelle du secteur bénévole tout entier, d'instituer une version de certification limitée exigeant moins de dispositions complexes et de frais. Il s'agit là du processus d'auto-certification dont nous avons donné un aperçu en citant les Lignes directrices relatives à l'administration efficace. Les normes devraient naturellement comprendre une liste de lignes directrices appropriées en vue d'une administration efficace et réunissant le plus large consensus des intervenants du secteur bénévole. Le programme d'auto-évaluation s'étendrait également à la manière dont l'organisation s'est conformée aux normes éthiques en matière de collecte de fonds discutées au chapitre 5. Les petites organisations répondent aux exigences de rendre compte essentielles en matière de pratiques de bonne gestion et les organisations de grande taille signalent leur conformité aux lignes directrices dans leur ensemble; enfin, cette information est rendue publique.

Le système se fonderait principalement sur l'auto-évaluation et l'auto-surveillance. La tâche d'évaluer la conformité aux normes établies et à rendre publique l'adhésion (ou autrement) à ces lignes directrices incomberait au conseil d'administration des organismes bénévoles, plutôt qu'à un organisme externe. La nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont nous proposons la création serait, toutefois, appelée à jouer un rôle directeur dans le processus de définition des normes, de compte rendu et de divulgation.

Le processus d'auto-certification serait volontaire dans le sens où une organisation ne serait pas tenue de se conformer à un ensemble détaillé de normes; elle devrait être amenée, cependant, à rendre compte de ses pratiques et de les expliquer, au besoin. La valeur d'une auto-évaluation ne devrait pas, à notre avis, être sous-estimée. La plupart des conseils

d'administration rendront compte en toute honnêteté de la conformité aux lignes directrices simplement parce qu'ils se sentent solidaires de la bonne santé de l'organisation. La nonconformité aux lignes directrices et aux codes de conduite propres à chaque organisme sera vite repérée et signalée par les membres, les usagers ou le public. Qui plus est, une fois que seront mis en place le mécanisme d'auto-certification et une agence du secteur bénévole facilement accessible et auprès de qui il sera facile d'obtenir des renseignements, ce processus s'enclenchera de lui-même. En particulier, à mesure que le système sera connu, les donateurs pourront vérifier si les organismes susceptibles de bénéficier de leur contribution répondent aux critères de bonne gestion et d'administration convenus, en encourageant ainsi un compte rendu précis et une auto-évaluation continue. Nous encourageons en outre le Centre canadien de philanthropie et d'autres organismes-cadres à poursuivre la mise au point de codes de conduite et d'autres guides de pratiques exemplaires que les organisations bénévoles pourraient adopter et suivre très largement. Ces normes « maison » ont la chance d'être plus réalistes car elles se fondent sur une compréhension plus approfondie des besoins et des capacités du secteur et plus respectées car elles s'avéreront plus pertinentes que des normes élaborées et imposées de l'extérieur par des organismes comme le Bureau d'éthique commerciale.

CONCLUSION : TENDRE À UNE ADMINISTRATION PLUS EFFICACE

Une administration avisée est un sujet de préoccupation pour tout organisme bénévole, petit ou grand, simple ou complexe qu'il soit. L'efficacité dépasse le cadre de la réglementation et aucun modèle ne saurait avoir d'application universelle. Néanmoins, son préalable est l'engagement que le conseil d'administration assume de gouverner de manière appropriée et de le faire savoir. Les politiques et pratiques mises en oeuvre doivent être adaptées aux circonstances individuelles. Comme point de départ, nous avons donc énoncé quelques lignes directrices générales afin que les conseils d'administration puissent les adopter et les adapter de manière ponctuelle, et suggéré une procédure de divulgation.

En simplifiant, la responsabilisation vise en dernier ressort à démontrer que l'organisme remplit bien sa mission. Jusqu'à présent, nous avons considéré les aspects liés au processus du bien faire – une saine gestion et l'obligation de rendre compte. Nous nous penchons maintenant sur la responsabilisation qui se rapporte au bien qui est fait, c'est-à-dire aux résultats des programmes et des services de l'organisme. Les organisations bénévoles doivent pouvoir démontrer qu'elles sont efficaces. La demande relative à l'évaluation des incidences et des résultats va croissant : les bailleurs de fonds fixent des normes dans le cadre de leurs contrats de services et exigent un rendement axé sur les résultats. En outre, le public, y compris les principaux donateurs, exige aussi des organismes bénévoles qu'ils fassent la preuve que leur action marque de fait une différence positive. Témoigner d'une bonne intention ne suffit plus. Les organisations elles-mêmes reconnaissent que la capacité de fournir des renseignements sur le rendement motive le personnel et les bénévoles et constitue un puissant instrument de recrutement.

QU'EST-CE QUE L'ÉVALUATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS ?

Que ce soit en tant qu'outil de responsabilisation et outils de planification de services et programmes, la mesure des résultats et ses formes multiples sont devenue dans les années récentes des préoccupations pour les organisations privées, publiques et bénévoles. La tendance ne montre aucun signe de faiblesse mais son application au secteur bénévole a posé des difficultés. Le but d'une évaluation du rendement axée sur les résultats est de modifier l'optique des organisations. Plutôt que de mesurer l'efficacité de son action par l'examen des activités et de ses intrants ou extrants, elles mesureront désormais les résultats obtenus. En d'autres mots, les indicateurs de rendement déplacent l'accent des activités vers les résultats, « de la manière dont un programme fonctionne au bien qu'il fait ». ³³ On entend par résultats les « avantages ou les changements que les membres retirent de par leur participation à un programme. » ³⁴ Ils se différencient des extrants de programme qui n'équivalent qu'au nombre de clients desservis ou d'unités de services fournis. Bien que la logique intuitive à l'oeuvre dans ce changement de perspective soit séduisante, son application est plus complexe et a posé des défis considérables au secteur bénévole, au Canada comme ailleurs.

Notre objectif est d'encourager les organisations bénévoles à adopter dans toute la mesure du possible l'évaluation du rendement axée sur les résultats et d'aider le secteur à acquérir l'expertise et les ressources requises pour la rendre faisable. Il nous semble toutefois tout aussi important de mettre fortement en garde les bailleurs de fonds et les gouvernements qui, emballés par la vague et la vogue de la mesure du rendement, peuvent être tentés d'imposer une telle mesure sans en comprendre toutes les limites.

Cela marche. C'est la meilleure façon de démontrer que les moyens humains et financiers sont utilisés pour le bien des membres et de la collectivité en général. Le temps n'est plus à l'autosatisfaction et ce n'est que par des décisions axées sur le rendement que nous pourrons faire bouger les choses.

*Guides du Canada,
conseil de l'Ontario*

Une des inquiétudes de la Fondation est que trop souvent les décisions en matière d'aide sont prises uniquement sur la base des mesures des résultats - une démarche que certains spécialistes de l'évaluation qualifient d'« aberrante ».

*The Muttart Foundation,
Edmonton*

Dans l'ensemble, les organismes bénévoles des communautés les plus petites sont favorables à l'évaluation des résultats de programmes et reconnaissent leur utilité. Les obstacles sont le manque d'expertise, de temps et de moyens. Ce dont ils ont besoin est un modèle simple et faisable qui ne demande pas un temps excessif.

*Intervenant à la
consultation d'Halifax*

Des mesures inadéquates ou simplistes peuvent causer plus de mal que de bien. Comme l'indique une étude récente des indicateurs de résultats dans le secteur bénévole « Mal agencé, l'établissement d'un lien entre les résultats et le financement peut avoir pour effet de déplacer les ressources de la prestation des services à leur mesure sans avantage net pour les programmes, de pénaliser la prévention et le développement de programmes et d'autres résultats plus difficiles à mesurer, de favoriser "l'écémage" (sélection des participants qui ont les meilleures chances de réussir), de freiner l'innovation, de sanctionner la prise de risque et de décourager la coopération interprogrammes. »³⁵

L'expérience vécue dans le secteur bénévole démontre à l'évidence que l'évaluation axée sur les résultats trouve difficilement application dans certaines organisations et certains programmes que dans d'autres. En particulier, il peut être beaucoup plus difficile de mesurer les résultats dans les programmes de prévention que dans d'autres services de santé ou services aux personnes.

Bien qu'elle puisse comporter des approches différentes, l'évaluation axée sur les résultats présente des éléments communs, et notamment :

- la définition des objectifs de mesures;
- l'identification ou l'élaboration des méthodes visant à mesurer la progression vers l'atteinte de ces objectifs; la collecte et l'analyse de ces données; et
- la diffusion des évaluations de résultats aux intervenants et leur utilisation dans le processus de planification.

DÉFINITION DES OBJECTIFS DE MESURE

La tâche la plus ardue pour une organisation est peut-être celle qui consiste à définir en premier lieu les objectifs de mesure. Les résultats doivent refléter ce qu'une organisation espère atteindre au moyen d'un programme ou d'un service et pouvoir, dans le même temps, se mesurer assez facilement, sur le plan quantitatif ou qualitatif. De la même manière, les objectifs doivent être rattachés aux programmes ou aux services et dépasser, pourtant, leurs extrants. En somme, plutôt que de tenter de mesurer combien de personnes ont pris part ou bénéficié d'un programme ou d'un service, il faudra déterminer l'incidence que le service ou le programme a eue sur la vie des participants.

Les créateurs de la mesure axée sur les résultats pour le compte de United Way of America (UWA) ont souligné combien il importait de laisser à l'organisation prestataire de services, plutôt qu'aux bailleurs de fonds, le soin d'établir ou de choisir les objectifs de mesure.³⁶ Ils suggèrent qu'une organisation bénévole établisse ses propres objectifs et que les bailleurs de fonds (y compris les gouvernements désireux de sous-traiter la prestation des services) repèrent les organisations qui poursuivent les buts qu'ils recherchent eux-mêmes. L'imposition, de l'externe, des objectifs de mesure par les bailleurs de fonds - suggère l'UWA - ne les dessert en rien comme elle ne rend aucun service à l'organisation.

En répondant à un questionnaire en ligne sur les pratiques courantes que le Groupe d'experts a diffusé au début de 1998, 31 pour cent des organisations ont répondu que la sélection des objectifs de mesure faisait déjà partie de leur processus de planification.³⁷ Le fait de connaître les objectifs recherchés, ont-elles noté, a stimulé leur créativité en vue de leur atteinte, plutôt que de commencer par les programmes en cours et de décider par la suite les résultats qu'elles pourraient en escompter.

ÉLABORATION D'INDICATEURS ET COLLECTE DES DONNÉES

Une deuxième tâche, souvent très difficile à mener à bien et directement liée à la mesure de performance axée sur les résultats, consistait à décider quelles mesures seront utilisées pour évaluer les résultats choisis. Les solutions de rechange prévoient d'utiliser les données recueillies par quelqu'un d'autre comme « repère » en regard duquel l'organisation peut mesurer le progrès accompli; adapter des données préexistantes à une application plus locale en établissant ainsi un repère local; ou d'élaborer de nouveaux ensembles de données par le recueil d'une information tout à fait nouvelle.

L'approche par repères a été adoptée en Oregon, à partir d'un seul comté³⁸ pour évoluer ensuite à l'échelon de l'état. L'analyse comparative d'Oregon a commencé par l'utilisation des données de l'état déjà existantes et l'établissement d'objectifs par rapport à ces données. Par exemple, l'objectif pourrait être de réduire de 20 à 15 pour cent sur cinq ans les niveaux actuels de grossesse chez les jeunes femme: âgées entre 18 et 20 ans. Puisque les données ont déjà été recueillies par les organismes de l'état, la mesure du progrès devient possible sans coûts financiers ou humains supplémentaires.

La deuxième solution consiste à prendre des données cumulées comme celles qui ont été utilisées dans l'étude d'Oregon et à entreprendre une enquête locale par échantillon afin de déterminer si les taux locaux sont comparables aux niveaux de l'état ou de la province et, au besoin, à établir un repère local. S'il est avéré que les taux sont similaires, une agence ou un groupe d'agences pourrait présumer de pouvoir utiliser les données provinciales pour mesurer le progrès d'un programme ou d'un service local. Les risques sont évidents mais la mesure fournit une certaine validation des données existantes et permet une approche moins coûteuse que le recueil intégral de nouvelles données.

Dans certains cas, les organisations devront partir de zéro. À moins qu'une organisation ou qu'un groupe d'organisations bénévoles ne puisse élaborer des outils de mesure s'appuyant sur des sources de données existantes, il sera nécessaire de recueillir de nouvelles données. Dans certaines circonstances, on peut faire appel à Statistique Canada pour l'exécution d'un passage-machine spécial mais dans d'autres cas conviendra-t-il peut-être d'élaborer un instrument d'enquête ou d'autres mesures. Une telle opération peut exiger l'aide extérieure de chercheurs universitaires ou de sociétés spécialisées en collecte des données. La capacité technologique, à l'interne ou recherchée à l'extérieur, est habituellement indispensable pour recueillir et analyser des données selon une méthode intégrée.

Certains résultats peuvent être difficiles à quantifier ou à mesurer car le temps nécessaire pour que les interventions de programme puissent être interprétées comme des résultats est très long. Bien qu'il soit évident qu'une véritable mesure de résultat nécessite le suivi des clients pendant un délai prolongé, des mesures à plus court terme peuvent être également utiles. Par exemple, en évaluant un programme de formation, une organisation peut ne pas être en mesure de déterminer l'emploi et les gains de ceux qui l'ont suivi pendant les dix années ou plus qui seraient nécessaires pour déterminer ses effets à long terme. Toutefois, il est possible dans une enquête de suivi de déterminer l'impact de la formation sur les participants à une distance de trois, six et même neuf mois.

C'est l'ampleur de l'investissement en temps, ressources et expertise nécessaires pour recueillir et analyser les données qui amenait les organisations ayant participé aux consultations tenues par le Groupe à exprimer le plus grand nombre de réserves au sujet de l'évaluation axée sur les résultats. Beaucoup ont dit la crainte de voir leurs maigres ressources réaffectées de la prestation actuelle de programme à ce type de collecte des données. Des préoccupations analogues ont été exprimées au sujet du manque de technologie, d'expertise et de ressources humaines.

DIFFUSION ET UTILISATION DES RÉSULTATS

Un troisième enjeu est l'utilisation efficace des résultats d'une évaluation de ce type. Pour un grand nombre d'organisations consultées, l'exigence visant uniquement à insérer les résultats dans un rapport annuel semblait onéreuse. Certaines d'entre elles reconnaissaient que ces résultats pourraient être utilisés pour en faire valoir le bien-fondé auprès des commanditaires et des donateurs mais aucune ne voulait se charger d'un fardeau plus lourd que celui auquel elles étaient déjà assujetties en matière de rendre compte. En fait, les exigences variables dictées par les différents bailleurs de fonds créent déjà un fardeau administratif pour les organisations. Certaines d'entre elles ont indiqué qu'un programme particulier pouvait être financé par plus d'un commanditaire, auquel cas elles devaient faire des présentations différentes pour satisfaire leurs exigences respectives. Il est évident qu'une approche d'obligation de rendre compte plus unifiée pourrait aider à surmonter ce problème.

Ces éléments clés ont produit un nombre d'approches spécifiques et de méthodologies différentes pour la conduite de l'évaluation de performance axée sur les résultats. Une illustration des principales approches utilisées au Canada et ailleurs figure en annexe 2.

RECOMMANDATIONS

Nous avons appris de nos consultations que le secteur porte un vif intérêt à l'évaluation axée sur les résultats. Les organisations bénévoles considèrent que sa valeur réside en ce qu'elle les aide à concevoir et à planifier de meilleurs programmes et à démontrer leur valeur aux yeux des bailleurs de fonds et de la société en général. Aussi, la plupart souhaitent pouvoir réaliser de telles évaluations si elles ne le font pas déjà. Ce n'est donc pas la motivation mais les répercussions concrètes de l'exécution de ces mesures qui constitue le principal obstacle. La perspective de s'engager dans une telle voie est beaucoup plus difficile pour les organisations de petite taille privées de ressources financières et humaines suffisantes que pour les organisations plus importantes. Il en va de même pour certains types de programmes, et notamment ceux qui, de par leur nature, ne feront sentir leurs effets qu'à long terme, peu importe la taille de l'organisation. Pour qu'elle s'avère efficace, l'évaluation axée sur les résultats demande formation, expertise et recherche, technologie de l'information, ressources humaines et financières et du temps.

En gardant ces réalités à l'esprit, nos recommandations se répartissent en deux parties : la première vise à encourager la conduite d'évaluations axées sur les résultats; la seconde vise à inciter les bailleurs de fonds et les gouvernements qui sont en mesure de commander ou de promouvoir ce type d'évaluation à procurer les capacités et les ressources requises.

AU SECTEUR BÉNÉVOLE CANADIEN :

La mesure des résultats est la voie de l'avenir et les organisations bénévoles seraient peu avisées de l'ignorer ou de la considérer comme une mode passagère. ***Nous recommandons les mesures suivantes :***

Il convient que les organisations bénévoles établissent des objectifs conformes aux résultats souhaités plutôt qu'aux activités entreprises et qu'elles déterminent des repères ou d'autres indicateurs - qualitatifs ou quantitatifs - permettant d'évaluer et d'indiquer les progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs. Les résultats et les progrès réalisés vers l'achèvement des objectifs stratégiques doivent être évalués tous les ans. Les objectifs stratégiques eux-mêmes doivent être réexaminés à intervalle de deux ans.

Les associations intermédiaires connaissent vraisemblablement plus que tout autre les finesses et les complexités de la mesure des programmes fournie par leurs membres. ***Nous encourageons les associations intermédiaires à entreprendre des recherches pour aider à l'élaboration d'indicateurs et à la création d'outils d'évaluation axée sur les résultats en faveur de leurs membres, à parrainer***

Le manque de fonds nous a non seulement empêchés d'améliorer notre infrastructure mais aussi de maximiser l'impact des programmes à cause d'une supervision et d'un recrutement insuffisants de personnel bénévole. Nous sommes moins souples et réceptifs aux besoins que nous voudrions l'être.

St. Christopher House, Toronto

des programmes de formation et à réunir les données provenant de ces derniers pour être en mesure d'ouvrir une perspective au sujet de la mesure des résultats qui profitera au secteur bénévole tout entier.

En suggérant ces mesures, nous comprenons que l'habileté des associations intermédiaires à appuyer l'évaluation axée sur les résultats puisse être diminuée par leurs propres ressources limitées car elles aussi ont été durement touchées par les réductions budgétaires des dernières années. Mais nous les encourageons néanmoins à assumer le précieux rôle de leadership qu'elles pourraient jouer à cet égard et à faire ce qui est en leur pouvoir pour appuyer leurs membres et le secteur tout entier dans la conduite des évaluations axées sur les résultats.

En encourageant la recherche orientée vers le développement de mesures et de processus d'évaluation appropriés, les gouvernements et les universités pourraient également jouer un rôle beaucoup plus important que celui qu'ils tiennent à ce jour.

AUX BAILLEURS DE FONDS :

L'acquisition d'expertise, les outils, la formation et la collaboration sont des facteurs indispensables à l'heure où les organisations sont en voie d'apprendre et d'entreprendre déjà des évaluations axées sur les résultats. Dans la plupart des cas, une organisation bénévole ne peut le faire seule. Elle nécessite l'aide des bailleurs de fonds, des institutions de recherche et des gouvernements.

Il convient que les bailleurs de fonds :

- ***procurent un financement pluriannuel afin de permettre la mise en oeuvre d'objectifs stratégiques et la cohérence des programmes et, par suite, l'exécution d'évaluations de performance axées sur les résultats de manière continue;***
- ***fassent en sorte que les subventions ou les contrats couvrent les frais de l'évaluation;***
- ***collaborent avec les organisations bénévoles pour mettre au point des méthodes et des mesures appropriées;***
- ***aident à renforcer les capacités du secteur, au moyen de la formation, de l'aide technologique et de la communication de l'innovation dans l'ensemble du secteur;***
- ***mettent en commun, au besoin, les ressources afin de créer un investissement adéquat dans des projets d'évaluation et de vérification plus importants; et***
- ***procèdent à leurs propres évaluations de performance.***

Les gouvernements et les autres bailleurs de fonds doivent également veiller à ne pas rendre impossible par inadvertance la performance réelle ou l'évaluation en limitant la capacité et l'infrastructure des organisations qui est essentielle à la mesure axée sur les résultats. Ils doivent en particulier s'assurer qu'ils ne déprécieront pas une gestion avisée ou une microgestion par les conditions de leurs contrats et subventions. Ce que beaucoup de bailleurs de fonds considèrent comme des « fonctions auxiliaires », non admissibles au financement, sont en fait les ressources de base nécessaires pour la conduite d'une évaluation axée sur les résultats, le développement du conseil d'administration et la gestion des bénévoles.

Nous recommandons que les bailleurs de fonds :

- ***prennent en compte les coûts associés aux activités de base des organisations bénévoles, y compris leur personnel et d'autres ressources nécessaires pour la formation, la coordination et la gestion des bénévoles, les besoins de la direction, le développement du conseil d'administration et la technologie de l'information. Dans les demandes qui incluent l'aide à la gestion d'une composante bénévole, les bailleurs de fonds doivent envisager d'obtenir la preuve que les organisations ont adopté une politique des ressources humaines concernant le recrutement, la préparation et la surveillance des bénévoles.***

COLLABORATION AVEC LE SECTEUR

Lors de l'examen de l'évaluation axée sur les résultats, nous avons pu prendre acte d'une question émergente chez de nombreuses organisations : le besoin accru de collaborer avec d'autres organisations pour réduire les coûts, fournir des meilleurs services à la clientèle et entreprendre des évaluations complexes axées sur les résultats. La collaboration assume les formes les plus variées incluant le partage du personnel administratif de soutien et des locaux, des programmes conjoints parmi les organisations desservant des clientèles semblables, des partenariats et, à l'extrême limite, la fusion. Alors que les partenariats ou les fusions que des bailleurs de fonds imposent aux organisations produisent généralement des mariages forcés, les bailleurs de fonds peuvent faciliter une telle collaboration de manière constructive.²⁹ ***En vue de l'aide aux organisations bénévoles qui aspirent à conclure des arrangements coopératifs, y compris la fusion, nous recommandons que les bailleurs de fonds appuient ce processus en procurant des ressources et en prêtant conseils et expertise tout en respectant l'autonomie des organisations et le leadership des conseils d'administration.*** Nous ne prôtons nullement une collaboration commandée ou la rationalisation du secteur mais désirons seulement encourager ces processus lorsqu'ils sont mis en branle par les organisations bénévoles.

Nous pensons que l'émiettement du système est au coeur de la question et que ses causes et ses solutions se situent à un niveau macrosocial. C'est l'inaptitude des gouvernements et des bailleurs de fonds à jouer pleinement leur rôle d'administrateurs du système qui a conduit à cette fragmentation. Nous croyons que les alliances et les fusions des organismes bénévoles peuvent, dans certains cas, répondre à ce souci et renforcer les organisations elles-mêmes.

*The Society for
Manitobans with Disabilities*

CONCLUSION : LE JUSTE ÉQUILIBRE

Il importe en somme de reconnaître aussi bien la valeur que les limites de l'évaluation axée sur les résultats. Nous l'apprécions pour ce qu'il est : un outil et non une fin en soi. Son but est de fournir des renseignements utiles dont pourront bénéficier non seulement les bailleurs de fonds mais également les organisations et le secteur tout entier dont l'action sera, de ce fait, plus efficace. Le danger surgit lorsque l'évaluation de la performance axée sur les résultats est appliquée de manière simpliste ou commandée par les bailleurs de fonds sans égard à la nature des programmes, aux difficultés inhérentes à la mesure ou aux capacités de l'organisation de la mettre en application et de la soutenir.

Bien qu'il soit généralement considéré sous l'angle de la recherche des fonds nécessaires aux actions de bienfaisance entreprises par le secteur bénévole, la collecte de fonds sert également à d'autres fins moins évidentes. Il fournit aux organisations l'occasion d'associer des personnes à leur action, qu'il s'agisse de donateurs fidèles ou de gens qui s'y intéressent pour la première fois. Il permet à des particuliers de faciliter la lourde tâche d'autres bénévoles en apportant une contribution concrète à des populations, des questions ou des programmes qui ont pour eux une importance spéciale. Il donne également aux personnes qui sont sollicitées la chance de se montrer solidaires et à celles qui sollicitent la possibilité d'expliquer et de communiquer leurs priorités. La philanthropie ne se réduit donc pas à la collecte de fonds : elle crée des communautés d'entraide et d'intérêt mutuel.

Dans cette section, nous explorons les aspects de la responsabilisation qui ont trait aux méthodes qu'emploient les organisations bénévoles pour lever des fonds auprès des Canadiens. La collecte de fonds, plus encore que toute autre activité des organismes bénévoles, fait l'objet d'un examen très attentif de la part du public. La campagne de financement peut être le seul contact que beaucoup de gens ont avec un organisme bénévole et leur image de ce secteur est façonnée par cette expérience. La réduction de fonds et la demande accrue de services ont créé les conditions d'une rude compétition pour des sommes limitées et ont produit un foisonnement de méthodes innovatrices de collecte. Les organisations bénévoles ne sont pas seulement placées en concurrence entre elles, mais elles font face à des campagnes massives orchestrées par de grandes institutions - en particulier les hôpitaux et les universités - et par les gouvernements eux-mêmes qui sollicitent des dons pour financer certains services publics. De plus en plus, les gens ont l'impression d'être assiégés par les demandes d'argent. Certaines pratiques, comme le recours à des professionnels rémunérés de la collecte de fonds, peuvent contredire les attentes du public sur la manière dont les organisations bénévoles devraient lever des fonds. Dans certains cas, les attentes du public peuvent être irréalistes tant il est facile d'oublier que l'argent est nécessaire pour se donner les moyens de ses initiatives.

RÈGLES ÉTHIQUES DE LA COLLECTE DE FONDS

L'application de pratiques d'éthique lors de la collecte de fonds est un facteur très important du maintien de la confiance du public dans le secteur et encourage les personnes à continuer à faire des dons. À ce jour, rien ne prouve que cette confiance a décliné, du moins si l'on se fie aux niveaux élevés de dons provenant des particuliers.⁴⁰ Le secteur n'a toutefois pas de quoi pavoiser en ce qui a trait à la perception qu'a le public du financement.

Préserver la confiance du donateur n'est pas la seule préoccupation. Les organisations bénévoles elles-mêmes sont, dans un sens, des consommateurs d'une activité qui a acquis un caractère hautement professionnel et commercial. Un grand nombre achètent des services de collecte de fonds auprès d'entreprises du secteur privé et, dans certains cas finissent par payer des commissions importantes au professionnel de collecte de fonds. La conduite éthique de la part de ces entreprises est donc un aspect important de la responsabilisation.

INFORMATION : LE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE CHARITÉ

Malgré les inquiétudes exprimées au sujet des pratiques de collecte de fonds, le public connaît relativement mal le mode de financement du secteur. À cause du nombre de fois où le dîner familial a été interrompu par la sonnerie du téléphone, beaucoup de Canadiens pensent que les organismes bénévoles privilégient ce mode de sollicitation. En réalité, le télémarketing est une des stratégies de collecte de fonds les moins utilisées à l'intérieur du secteur.

Une enquête des pratiques de sollicitation des organismes de charité non confessionnels réalisée en 1995 par le Centre canadien de philanthropie et la Fondation Canada West fournit des indications utiles à la discussion sur le mode de collecte de fonds.

- Pour ce qui est de l'importance des sommes recueillies, les activités de financement sont dominées par les organismes les plus importants : 77 pour 100 de tous les fonds recueillis auprès des particuliers vont aux oeuvres dont les recettes dépassent 1,5 million de dollars. Par contraste, seulement 5 pour 100 de tous les fonds recueillis auprès des particuliers vont aux petits organismes, bien que ceux-ci représentent 55 pour 100 de leurs recettes.

Méthodes employées avec la plus haute fréquence :

- événements spéciaux
- jeux au profit des oeuvres de bienfaisance
- ventes de produits
- publipostage

Recettes encaissées par ordre d'importance :

- publipostage
- événements spéciaux
- planification de don

Méthodes produisant le meilleur rapport :

- dons faits sur le lieu de travail
- planification de don
- publipostage
- jeux
- événements spéciaux
- ventes de produits

- Le coût moyen associé à la levée de dons exprimé en pourcentage est de 26 pour 100; toutefois, 50 pour 100 des organismes de charité supportent des coûts allant jusqu'à 12 pour 100 des fonds recueillis.
- Le calcul des coûts de levée de fonds obéit à des règles très variées : 33 pour 100 des répondants ont affecté une portion de leurs frais généraux aux coûts de levée de fonds (61 pour 100 ne l'ont pas fait). L'impression est qu'une harmonisation des méthodes de comptabilisation serait opportune.
- Les conseils d'administration ne jouent pas un rôle actif dans les aspects réglementaires liés à la collecte de fonds. Alors que la plupart des grands organismes (72 pour 100) évaluent la rentabilité de leurs démarches, seulement 54 pour 100 des petits organismes de charité font de même.
- Quarante et un pour 100 des organismes de charité interrogés ont déjà appliqué des normes éthiques liées aux pratiques de collecte de fonds; néanmoins, l'amélioration de telles pratiques recueille l'adhésion de 86 pour 100 des répondants.

Michael H. Hall, Charitable Fundraising in Canada. Toronto, Centre canadien de philanthropie, 1996

Un donateur bien informé est un des meilleurs remparts. Pour cette raison, la responsabilisation en matière de collecte de fonds est liée de près aux questions de transparence: les donateurs éventuels doivent avoir aisément accès aux renseignements sur les organismes auxquels ils souhaitent venir en aide afin d'être en mesure de prendre des décisions éclairées.

Nous avons relevé trois questions fondamentales connexes à la responsabilisation en matière de collecte de fonds :

- promotion de normes éthiques en matière de collecte de fonds de la part des organisations bénévoles;
- promotion d'une conduite éthique de la part des sollicitateurs contractuels; et
- l'éducation du donateur.

En formulant des propositions dans chacun de ces domaines, nous avons l'intention de placer le bien-être du secteur avant les intérêts de toute organisation particulière.

Les organisations bénévoles sont encouragées à adhérer à des normes éthiques en matière de collecte de fonds que ce soit par voie de réglementation gouvernementale ou par voie d'auto-réglementation.

RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE

Nous avons examiné en premier lieu l'efficacité de la réglementation publique. Précisons que la réglementation en matière de collecte de fonds du secteur bénévole relève en premier lieu des compétences provinciales. Seulement une des provinces – l'Alberta – a choisi de légiférer dans ce domaine. La province a commencé par réglementer la collecte de fonds des organismes de charité dans le Public Contributions Act de 1951. Ses premières réglementations, beaucoup plus strictes que celles qui ont été mises en place de nos jours, étaient semblables à celles qui étaient en vigueur dans un grand nombre d'états américains. Les organismes bénévoles qui recueillaient des fonds sur le territoire de la province étaient non seulement tenus de s'enregistrer et de déclarer certains renseignements mais ils devaient obtenir une autorisation avant d'entreprendre leur campagne.⁴¹ Par suite d'une contestation judiciaire, toutefois, la loi a dû être modérée. Des tribunaux albertains aussi bien qu'américains ont statué que la réglementation stricte en matière de collecte de fonds contrevenait à la liberté d'expression et était un moyen trop lourd de prévention de la fraude. Les tribunaux établissaient ainsi que les restrictions législatives en collecte de fonds ne doivent pas donner aux gouvernements des pouvoirs discrétionnaires mais qu'elles doivent répondre à des normes raisonnables et bien définies.

En général, les lois qui réglementent la collecte de fonds exigent:

- l'enregistrement de tout organisme bénévole qui vise à recueillir des sommes dépassant un certain seuil sur le territoire de compétence ou qui fait appel à des services de sollicitateurs contractuels (qui ont également l'obligation de s'inscrire);
- la détention d'un permis et le versement d'une caution de la part des agences professionnelles. En outre, les organismes bénévoles qui font appel à ces agences doivent conclure des contrats écrits définissant les modalités et conditions de la collecte de fonds, y compris les honoraires dus au collecteur;
- la divulgation de l'information. Les agences professionnelles et les organismes bénévoles doivent révéler certains renseignements essentiels, y compris le but caritatif auquel ces contributions seront affectées, le coût de la collecte de fonds et, advenant l'intervention d'une agence privée, son nom ainsi que les commissions ou honoraires versés. À la demande du donateur, une copie du plus récent état financier vérifié et l'information sur le pourcentage des contributions brutes consacrées au but caritatif doivent être fournies; et
- les recours civils. Tout donateur peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir une injonction obligeant l'organisme bénévole à utiliser sa contribution aux fins déclarées dans la sollicitation.

La plupart des approches de nature législative visant la réglementation de la collecte de fonds présentent des points faibles:

- le taux de conformité est faible. Peu d'organisations et d'agences professionnelles qui devraient s'inscrire le font. En particulier, beaucoup de petites organisations et d'organismes nationaux ne savent tout simplement pas qu'ils doivent s'inscrire sur ce territoire de compétence;
- le degré de sensibilisation aux motivations de la loi est faible. Bien que l'intention initiale soit de permettre aux donateurs éventuels de s'adresser à l'organisme public chargé de confirmer l'enregistrement de l'organisme démarcheur, peu le font;
- les ressources permettant d'assurer le respect de la réglementation sont insuffisantes; et
- la législation ne traite pas efficacement la question émergente liée à l'utilisation d'Internet ou on estime le nombre de sites web des organisations bénévoles à plus de 300000. Internet a permis aux organisations bénévoles de fournir des renseignements sur les causes pour lesquelles elles militent et sur leurs activités, également par l'entremise de l'acquisition de listes d'adresses qui permettent d'atteindre de nouveaux donateurs éventuels. Cela a aidé particulièrement les oeuvres de charité plus modestes à se tailler une place parmi des acteurs de premier plan. Mais l'utilisation d'Internet a fait également perdre sa raison d'être à une réglementation territoriale. Il n'est pas clair, par exemple, si une organisation bénévole sollicitant des fonds via l'Internet doit toujours s'inscrire auprès d'une juridiction particulière en vertu des lois qui régissent la collecte de fonds dans certaines provinces ou états. Une utilisation accrue de l'Internet à des fins de collecte de fonds pourrait également accroître considérablement les coûts de l'application de la réglementation.

Sans être opposés, en principe, aux lois provinciales régissant la collecte de fonds, nous faisons remarquer qu'une loi peu connue ou difficilement applicable n'est pas d'un grand secours. Considérant la réticence de la plupart des provinces à légiférer en la matière et la rationalisation généralisée de l'intervention gouvernementale, il semble improbable que les gouvernements soient disposés à faire la publicité à une telle réglementation ou à la mettre en application dans un avenir immédiat. Nous devons donc nous tourner vers des codes volontaires et l'auto-réglementation pour compléter les règles fondamentales édictées par les gouvernements et définir des normes plus substantielles et susceptibles d'une application efficace.

AUTO-RÉGLEMENTATION: UN CODE D'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE COLLECTE DE FONDS ET DE GESTION FINANCIÈRE

La conduite éthique en matière de collecte de fonds et une saine gestion financière de la part des organisations bénévoles ne peuvent pas, croyons-nous, faire uniquement l'objet d'une réglementation gouvernementale. Les organisations bénévoles et leurs organes de direction doivent avoir la maîtrise et être tenus comptables de leurs propres pratiques. Comme nous l'avons fait remarquer plus haut, une des principales difficultés inhérentes à la promotion d'une campagne de financement obéissant à des règles d'éthique est que beaucoup de conseils d'administration n'ont pas assumé un rôle actif dans l'établissement des politiques devant régir les pratiques de leur organisme. Afin d'amener ces instances directrices à jouer un rôle plus actif, le Centre canadien de philanthropie (CCP) a pris l'initiative d'élaborer un code modèle applicable au secteur dans son ensemble en matière d'éthique de la collecte de fonds que notre Groupe appuie sans restriction. Pour établir ce modèle, le CCP a consulté les intervenants du milieu à l'automne 1997. Au début de 1998, le code proposé a fait l'objet d'une révision et a commencé à être appliqué, dans l'espoir que les conseils d'administration des organismes bénévoles l'adopteront et l'appliqueront et que les organisations et les donateurs lui reconnaîtront la valeur de norme.

Nous encourageons vivement toutes les organisations bénévoles qui sollicitent de l'argent auprès du public à adopter le code de conduite éthique élaboré par les soins du CCP, ou un code équivalent, et à le faire approuver par une résolution du conseil d'administration en signalant publiquement son adoption. Bref, le Code d'éthique en matière de collecte de fonds et de gestion financière des organismes de charité du CCP demande à une organisation bénévole de se conformer aux principes suivants:

- respect des droits des donateurs à la divulgation d'une information véridique et respect de leur droit à la vie privée;
- suivi prompt et équitable des plaintes et signalement des résultats de l'investigation aux plaignants;
- gestion responsable des fonds confiés par les donateurs; et
- compte rendu précis et détaillé de leur situation financière.

Mais, ce qui est sûr, c'est que les gens qui, sans formation aucune, sans expérience pertinente, deviennent des « spécialistes » en financement des organismes caritatifs et autres, du jour au lendemain, doivent être encadrés pour assurer la protection du public. Un code d'éthique vise en fin de comptes la protection du public, ne l'oublions pas.

Conseil de la philanthropie

Nous nous sommes trouvés d'accord pour dire qu'il faut bannir les commissions au pourcentage et que le public doit connaître ces pratiques pour faire en sorte qu'elles disparaissent.

Mémoire d'un petit organisme présent à la consultation de Regina

Le code est reproduit intégralement à l'Annexe 2.

Un code volontairement accepté oblige les organisations particulières à s'y conformer de façon appropriée, plutôt que de déléguer à un organisme externe le pouvoir de surveillance et de sanction. L'efficacité de ces codes dépend non seulement de l'adhésion de l'organisation mais de la sensibilisation du public et de la reconnaissance donnée par celui-ci au code comme norme de comportement. **À ces deux fins, nous recommandons qu'en tant que condition de l'enregistrement en vue de l'obtention du statut de crédit fiscal, une organisation bénévole doive adopter et renouveler tous les deux ans un code d'éthique en matière de collecte de fonds et de gestion financière similaire en principe au code élaboré par le Centre canadien de philanthropie, dont le contenu sera rendu public.**

Il convient de noter que l'adoption du code du CCP limiterait deux pratiques controversées: une campagne de financement au pourcentage (c.-à-d. où l'agence de sollicitation prélève une commission sur les sommes recueillies plutôt que des honoraires fixes) et l'échange des listes de donateurs. Les deux restrictions auraient pour effet de limiter en premier lieu l'action des petites organisations qui emploient ces méthodes plus fréquemment (bien qu'elles soient moins de 5 pour 100 à le faire). Quoiqu'il en soit, le public apprécie peu ces pratiques qu'il juge non conformes à l'éthique.⁴² Par conséquent, nous pensons que la poursuite dans cette voie causerait du tort au secteur tout entier. Nous avons encore une fois voulu placer l'intérêt général du secteur avant celui des organisations particulières en faisant nôtre la position adoptée par le CCP et par la National Society of Fundraising Executives (NSFRE) à savoir que la collecte de fonds au pourcentage ou à la commission et que l'échange des listes de donateurs ne sont pas des pratiques acceptables.

CONDUITE DES SOLLICITEURS DE FONDS CONTRACTUELS

En tant que clientes de sollicitateurs de fonds contractuels, les organisations bénévoles ont, elles aussi, besoin d'une certaine protection. Avant de formuler des recommandations particulières, il importe de préciser à qui elles sont destinées. En effet, les organisations bénévoles font appel à quatre catégories distinctes de professionnels de la collecte de fonds :

- des sociétés à but lucratif dont les services sont retenus pour organiser et administrer une campagne de collecte de fonds et, à l'occasion, pour percevoir effectivement les sommes levées. Nous parlons dans ce cas de sollicitateurs de fonds contractuels;
- le personnel permanent des organisations bénévoles dont la tâche principale est de gérer les activités de collecte de fonds de l'organisation; il s'agit dans la plupart des cas de collecteurs de fonds « professionnels » membres d'associations professionnelles et adhérant à leurs codes déontologiques;

- le personnel de terrain, les bénévoles ou des collecteurs particuliers rémunérés qui font de la sollicitation, du porte-à-porte ou de la sollicitation par téléphone; et
- les membres du conseil d'administration et le personnel qui projette et anime des activités de collecte de fonds à titre accessoire.

Dans l'énoncé qui suit, notre recommandation s'adresse uniquement à la première catégorie - les solliciteurs contractuels liés à une organisation bénévole par contrat.

La situation la plus fréquente dans laquelle les organisations bénévoles s'exposent à l'indélicatesse de solliciteurs contractuels peu scrupuleux est celle où le titulaire du contrat ne se limite pas à planifier et à administrer la campagne de levée de fonds mais où il devient lui-même collecteur. Afin de protéger l'organisation contre un contractuel qui emporte la caisse, nous recommandons que ***les sociétés de collecte de fonds commerciales qui collectent directement des sommes mobilisées lors des campagnes de financement et excédant 25000\$ détiennent un permis d'exploitation assujéti à caution, comme l'exige actuellement l'Alberta. Une des conditions pour la délivrance du permis pourrait être l'adhésion à un code de déontologie analogue à celui qu'applique le NSFRE.***

CONDUITE DES PERMANENTS CHARGÉS DE LA COLLECTE DE FONDS

La collecte de fonds devient rapidement une activité professionnelle dotée de ses propres mécanismes d'auto-réglementation. Il existe deux grandes associations professionnelles représentant les solliciteurs de fonds au Canada: la NSFRE et la Canadian Association of Gift Planners. Toutes deux mettent en oeuvre leurs propres codes de conduite professionnelle auxquels leurs membres doivent adhérer au préalable. Entre autres conditions, ces codes encouragent:

- la divulgation intégrale de l'information;
- l'évitement des conflits d'intérêts;
- le respect de la confidentialité des renseignements protégés; et
- l'abstention de contrats au pourcentage.

Nous appuyons vivement le rôle que les deux associations jouent en élevant les normes de la conduite professionnelle dans le domaine de la collecte de fonds. Les organisations bénévoles sont avisées de faire appel pour leurs campagnes de financement à des collecteurs de fonds qui sont membres de ces associations. L'auto-réglementation continue des collecteurs de fonds professionnel est plus efficace, de notre point de vue, que toute tentative des gouvernements provinciaux de réguler leur conduite.

Un public informé est celui qui sait quelles questions poser à une organisation. Un consommateur avisé est celui qui soutiendra notre action avec le plus grand enthousiasme.

Association de services à la famille du Grand-Toronto

Les organisations reconnaissent l'importance du public et désirent sensibiliser les donateurs. Mais ne savent pas trop comment s'y prendre.

Intervenante à la consultation de Winnipeg

ÉDUCATION DU DONATEUR

Un donateur informé est un des meilleurs agents de promotion d'une conduite éthique. Pour cette raison, l'effort visant à rétablir la transparence du secteur et à donner plus facilement accès à l'information demeure une de nos préoccupations centrales. Nous avons proposé le dépôt, auprès de la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole, d'une information détaillée en langage courant sur la gestion de l'organisme, ses activités de programme et ses activités de collecte de fonds. Cette information pourrait faire état de la procédure d'auto-évaluation mise en oeuvre par l'organisation et de la conformité aux critères d'auto-certification. Pour commodité d'accès, ces renseignements seront accessibles sur Internet ou communiqués par télécopieur ou par la poste, par l'entremise de la nouvelle Commission. Et, bien sûr, ces mêmes renseignements doivent pouvoir être facilement obtenus (peut-être moyennant un coût modeste afin de recouvrer les frais de photocopie et d'envoi) de la part des organisations bénévoles particulières. La nouvelle Commission n'aura pas seulement pour rôle de faciliter la communication avec le public mais également de renseigner les donateurs et de favoriser une meilleure connaissance du secteur et de la philanthropie en général.

Le donateur bien informé doit également apprendre à donner à bon escient et à poser des questions au préalable. Plusieurs organismes, et notamment le Centre canadien de philanthropie, lui fourniront des conseils utiles. ***Nous recommandons que les donateurs suivent les conseils offerts par la publication du Centre intitulée « Donnez généreusement et prudemment ». Avant de faire un don quelconque, les personnes qui connaissent mal une organisation qui sollicite leur soutien ou qui ont des doutes devraient s'informer en cherchant à connaître:***

- ***le nom de l'organisation;***
- ***la nature des activités de l'organisation et à quelles fins servira l'argent donné;***
- ***si le collecteur est un bénévole ou un employé rémunéré et dans ce cas s'il touche un salaire ou une commission ou pourcentage (le donateur doit savoir que le versement d'une commission aux collecteurs de fonds est une pratique douteuse)***
- ***comment obtenir plus de renseignements sur l'organisation (on conseille aux donateurs qui souhaitent en savoir plus sur la gestion de l'organisation et ses finances de poursuivre plus loin leur enquête); et***
- ***si l'organisation a adopté un code d'éthique en matière de collecte de fonds.***

AUTRES CONSIDÉRATIONS

Nos recommandations concernant la collecte de fonds se proposent en premier lieu d'encourager les conseils d'administration à fixer des politiques et des stratégies de collecte de fonds, à promouvoir la visibilité publique des pratiques de levée de fonds et

l'assurance d'une conduite éthique. Nous n'avons pas abordé deux des questions qui se posent d'une façon aiguë de nos jours et qui ont été évoquées au cours des consultations. La première est centrée sur la culture entourant la production et la distribution de fonds provenant de jeux du hasard. La deuxième concerne la concurrence directe des gouvernements en quête de fonds. De par leur ampleur et leur complexité ces questions dépassaient la portée de notre étude et le temps dont nous disposions. Nous reconnaissons néanmoins leur sérieux et nous recommandons que les gouvernements fédéral et provinciaux se penchent sur ces questions et entament une étude dans ce sens.

Le secteur bénévole ressent depuis longtemps l'impact des campagnes de collecte de fonds massives orchestrées par nos grandes institutions - hôpitaux et universités - qui peuvent recueillir des millions de dollars auprès de la collectivité en une seule campagne, ce qui leur a acquis la réputation de « chalutiers de grand fond » parmi une flotte de dériveurs. Nous ne contestons pas que les besoins des hôpitaux et des universités soient légitimes et même plus importants que jamais en raison du retrait des gouvernements dont la plupart ont fait l'expérience. Mais nous les encourageons à discuter de leur projet avec les organisations bénévoles de la communauté et à coordonner d'avance leurs grandes campagnes. En outre, les gouvernements sollicitent eux-mêmes des fonds auprès du public au lieu d'utiliser les revenus de l'impôt, devant leurs besoins spéciaux comme les secours aux victimes de la tempête de verglas ou des projets particuliers comme ceux de la Fondation Innovation Canada ou la cause de la conservation de la faune. Bien que l'intention ne soit pas celle d'assécher les dons en faveur du secteur bénévole, une telle concurrence semble une triple volée compte tenu de la réduction simultanée des services gouvernementaux et des coupures budgétaires de ces dernières années. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre consacré au renforcement des capacités, ***nous pressons les gouvernements d'engager le dialogue avec les dirigeants du secteur afin de clarifier la question de la concurrence directe du gouvernement en matière de collecte de fonds.***

REGARD SUR LES GOUVERNEMENTS

Notre document procède d'une logique qui part de l'intérieur. Jusqu'à présent, nous nous sommes concentrés sur les actions que les organismes particuliers et le secteur bénévole doivent entreprendre pour améliorer leur mode de gouvernement et leur responsabilisation. Nous nous tournons maintenant vers les cadres de réglementation et de contrôle dont la responsabilité incombe aux gouvernements. Dans les sections qui suivent, nous examinons quatre aspects qui méritent à notre avis une réforme en profondeur:

- l'accès au régime fiscal fédéral
- l'appareil de soutien du secteur bénévole
- le cadre réglementaire de la gestion financière
- le cadre juridique.

6. ACCÈS AU RÉGIME FISCAL FÉDÉRAL

Il est impérieux que la législation soit en accord avec les valeurs contemporaines canadiennes. Il est insensé d'être sous le joug d'une loi vieille de quatre siècles. Par contre, il faudrait le faire en continuant de protéger les organismes non enregistrés pour garder nos communautés vivantes dans la diversité

Centraide
Drummondville

Notre première préoccupation est le besoin de moderniser le régime fiscal et la nécessité de fournir des lignes directrices plus systématiques, claires et contemporaines aptes à déterminer quels organismes pourront être admis à en bénéficier.

Les Canadiens reconnaissent la valeur et l'utilité publique de ces institutions par l'octroi du statut officiel d'«organismes de charité » et l'appui financier consenti par le biais du régime d'imposition. Les organismes investis d'une mission d'utilité publique en raison de leurs objectifs caritatifs sont enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu fédérale*. Outre les organismes de charité sont qualifiés de donataires reconnus en vertu de la loi également les associations de sport amateur et les organismes de services nationaux dans le domaine des arts. L'enregistrement les exempte du versement de l'impôt et leur donne la faculté de délivrer aux particuliers et aux sociétés des reçus correspondant aux dons qui peuvent donner lieu respectivement à un crédit d'impôt ou à une déduction. Le but est de stimuler les personnes à se mobiliser pour les causes que nous jugeons socialement avantageuses en tant que citoyens. En contrepartie de ces privilèges, les organismes de charité ont des devoirs stricts de rendre compte et de responsabilisation, y compris les restrictions relatives à l'activité politique et aux exigences de dépenser pour des activités charitables une ample fraction des dons reçus.

Une deuxième catégorie d'organismes dits « sans but lucratif » bénéficie de certains privilèges en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* mais ils sont assujettis à une réglementation moins stricte. Les conditions de fonctionnement sont moins astreignantes car seule doit être démontrée l'intention de ne pas faire des bénéfices. Bien que les organismes sans but lucratif ne soient pas tenus au paiement de l'impôt sur

le revenu, sauf en ce qui concerne les revenus de placement, ils ne peuvent délivrer des reçus aux fins de l'impôt lorsqu'ils reçoivent des dons.

Le statut d'organisme de charité ou de bienfaisance enregistré confère un immense avantage: la faculté de pouvoir offrir l'incitatif d'un crédit fiscal pour une portion de la contribution est un puissant stimulant au don. Aux fins de l'organisme, il procure également un sentiment de légitimité à la préférence exprimée par le public. Les moyens de déterminer quels organismes doivent jouir des privilèges du régime fiscal sont très controversés et les règles qui les régissent ne sont ni claires ou cohérentes ni nécessairement compatibles avec les valeurs canadiennes contemporaines. L'ambiguïté découle en partie du fait que les gens définissent un organisme de charité par son action – obéissant à une fin d'utilité publique et d'entraide solidaire – indépendamment des subtilités et des complexités de la loi. Nous constaterons en effet que les perceptions populaires d'une oeuvre charitable entrent souvent en conflit avec l'organisme de bienfaisance ou de charité tel que le définit la loi. Le problème est exacerbé par le fait qu'au Canada la définition d'«organisme de charité» telle que l'applique Revenu Canada et les tribunaux l'interprètent est plus restrictive que dans la plupart des autres pays en common law, notamment en regard des É.-U. et du Royaume-Uni.⁴³

DÉFINITION ACTUELLE D'OEUVRE DE CHARITÉ

Ni la *Loi de l'impôt sur le revenu* ni par ailleurs aucune autre loi canadienne ne donnent de définition précise de l'oeuvre de charité. Il s'agirait plutôt d'un concept juridique complexe qui vient principalement de notre common law ayant ses propres racines dans une loi britannique de 1601 dite « Statute of Elizabeth ». Bien que cette loi soit au fondement du concept contemporain, elle était bel et bien un reflet de son époque. Elle incluait ainsi, parmi les activités charitables, la réparation des ponts et chaussées qui de nos jours relève des gouvernements. La loi faisait également référence au « mariage de jeunes filles pauvres » et à « l'aide aux personnes gangrenées », ce qui n'est plus de notre époque. Un jugement de la Chambre des lords se prononçant en 1891 sur l'affaire *Pemsel* clarifiait et élargissait le concept en établissant les catégories qui sont encore employées aujourd'hui. Ces catégories, au nombre de quatre, étaient le soulagement de la pauvreté, l'avancement de l'éducation, l'avancement de la religion et d'autres fins profitant à la collectivité.⁴⁴

Ce concept d'oeuvre de charité a continué à évoluer et à se différencier dans le temps, à mesure que les tribunaux se prononçaient sur des cas particuliers au gré des circonstances.⁴⁵ Par exemple, une décision de 1996 a statué que la création et l'exploitation d'un freenet informatique était admissible aux termes de la loi car les autoroutes de l'information peuvent être assimilées aux bibliothèques et aux routes mentionnées dans la loi de 1601. En common law, plusieurs autres critères se sont imposés, outre celui qui se rapporte à la nature de l'activité entreprise. Par exemple, les oeuvres de charité considérées à l'avantage du public doivent passer un test qui apprécie

le nombre des bénéficiaires des services offerts et les avantages tangibles qui profitent à la collectivité dans son ensemble. La bienfaisance privée est clairement exclue de ce critère de qualification. Mais une certaine ambiguïté subsiste quant à l'étendue et à la dimension globale que doit avoir la collectivité qui bénéficie des services de l'organisme de charité: par exemple, peut-elle être limitée selon le sexe, le caractère ethnique ou la langue?⁴⁶ D'autres exigences incluent l'existence d'un élément essentiel d'altruisme, c.-à-d. que l'organisme soit créé exclusivement à des fins caritatifs et que ses objectifs soient définis précisément plutôt que d'une manière large et vague.

Comme l'ont remarqué les juges eux-mêmes, l'interprétation de ce qu'il faut entendre par action caritative demeure « obscure et pas toujours cohérente ».⁴⁷ En outre, la notion juridique d'oeuvre de charité ne s'accorde pas toujours avec la perception qu'en a le public. Revenu Canada, dans la plupart des cas, a eu tendance à donner du concept une interprétation restrictive, ce qui est plutôt naturel pour ce ministère. Le fait est que le droit jurisprudentiel signifie que certaines collectivités, des activités et des besoins que les Canadiens considèrent capitaux pour notre société civile sont exclus de l'enregistrement parmi les oeuvres de charité. Citons, parmi d'autres affaires, celles des différents organismes qui font la promotion de l'égalité des femmes, des relations entre les races, de la prise de conscience écologique, du développement économique communautaire ou du bénévolat lui-même. Comme le fait valoir Arthur Drache, un des avocats les plus versés au Canada dans ce domaine : « Le fait est qu'alors que les tribunaux rendent du bout des lèvres des hommages à l'opinion judiciaire souvent citée voulant que le terme "évolue" dans le temps, au gré des circonstances sociales et économiques variables et des objectifs sociétaux, la définition au Canada a évolué si lentement qu'elle apparaît enracinée de façon presque permanente dans le XIX^e siècle ».⁴⁸ L'impact de la définition restrictive est devenu particulièrement aigu au cours des années 1990, lorsque les gouvernements ont cessé de fournir beaucoup de services en laissant aux particuliers et aux collectivités le faire par philanthropie et en y consacrant bénévolement leur temps. Ce délestage a fait du dégrèvement fiscal un enjeu central pour les organismes d'utilité publique.

Un deuxième problème découlant de la dépendance de la jurisprudence et des verdicts des tribunaux est que le fardeau, et donc les coûts liés à l'aspiration de parvenir à une définition plus contemporaine, incombe aux groupes qui recherchent l'admission parmi les oeuvres de charité. Par conséquent, ce sont souvent des communautés marginalisées ou minoritaires comme celles qui prennent la défense des immigrants et des femmes appartenant aux minorités visibles qui doivent supporter le coût d'une action en justice pour élargir les définitions existantes. Il n'est donc pas étonnant que seulement une vingtaine de cas sur les centaines qui pourraient faire l'objet d'un contentieux suite aux dénis opposés par Revenu Canada aient été entendus par la Cour fédérale et un seul ait interjeté appel devant la Cour suprême. Le besoin de recourir aux tribunaux pour élargir la définition pose une question d'équité fondamentale, à savoir qui devrait en supporter le coût. Il fait également surgir le spectre de notre gouvernement engagé dans des poursuites contre des groupes tels qu'une association d'immigrants et de femmes appartenant à des minorités visibles ou Bénévoles Canada

qui se battent pour obtenir des tribunaux une décision plus conforme à l'état actuel des choses. Même lorsque Revenu Canada perd la partie de bon gré car il peut ainsi s'appuyer sur une définition plus souple, nous sommes en droit de nous demander si l'on fait bien là le meilleur usage du temps et des ressources des tribunaux. Plus fondamentalement encore, pourquoi mettre en cause la justice pour déterminer ce qu'un pays démocratique demande aujourd'hui, en s'appuyant sur un texte de loi britannique vieux de quatre siècles ?

Le manque de transparence du processus d'enregistrement pose un troisième problème. En vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les questions fiscales individuelles sont considérées comme privées. La demande d'obtention du statut d'oeuvre de charité présentée par tout organisme particulier est donc confidentielle. Cela signifie que toute la correspondance et tous les documents classés à l'appui et les entretiens avec les représentants du ministère sont privés. Les représentants de Revenu Canada ne peuvent faire aucun commentaire ni révéler les raisons d'acceptation ou de rejet de la demande. Ce n'est que depuis le début de 1998 que Revenu Canada peut divulguer les raisons pour lesquelles il aurait révoqué le statut d'oeuvre de charité à un organisme donné. Bien que la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada publie occasionnellement des bulletins d'interprétation, il ne s'agit jamais de documents de politique circonstanciés. Comme le fait remarquer encore une fois Arthur Drache, « la majorité des modifications importantes sont apportées de manière "discrète", et notamment lorsque Revenu Canada sanctionne (ou refuse de sanctionner) une certaine façon d'agir. Très souvent, la politique du gouvernement n'est pas divulguée et nous arrivons à la connaître essentiellement par hasard. »⁴⁹ En outre, le processus d'enregistrement est généralement lent, s'échelonnant sur près de quatre mois lorsque la demande suit le cours normal ou se prolongeant plusieurs années en cas de complications.

Il s'ensuit que la politique régissant la définition d'oeuvre de charité dans notre démocratie est mal fondée et peu comprise par le grand public. Aussi bien les décisions relatives aux cas particuliers que les lignes directrices relatives à la politique d'ensemble manquent de transparence.

Considérant les problèmes liés à la définition et aux opinions changeantes sur l'autonomie et la prise en charge des collectivités, le terme même d'oeuvre de charité a acquis une connotation négative parmi de nombreux organismes bénévoles au Canada, et au Québec tout particulièrement. Nous concluons donc que les gouvernements du pays doivent parvenir, au travers du processus démocratique, à donner une définition plus appropriée et à mieux décrire les organismes bénévoles qui dispensent des services à l'avantage du public et à qu'on a habilités à délivrer des reçus pour des dons qui donnent droit à des crédits d'impôt en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Nous devons redéfinir ceux que la majorité considère toujours comme les acteurs valides de la société civile. La dynamique entre l'État et la société civile doit être encadrée par les lois : c'est là un rôle essentiel et légitime de l'État que nous ne devrions pas contester.

Conseil canadien pour la coopération internationale

Il vaudrait mieux renoncer au mot « oeuvre de charité ». Nous ne sommes pas pris au sérieux en utilisant un terme vieillot.

Intervenant à la consultation de Montréal

En tant qu'organisme oeuvrant dans l'ensemble du Canada, il serait préoccupant que chacune des provinces donne une définition différente de l'organisme de charité. La cohérence et la compatibilité des lois et règlements fédéraux et provinciaux régissant les organisations bénévoles serait un facteur pouvant se répercuter sur leur efficacité.

Infirmières de l'ordre de Victoria du Canada (VON Canada)

MODERNISER L'ACCÈS AU RÉGIME FISCAL FÉDÉRAL

La nécessité d'une nouvelle politique régissant l'enregistrement en vertu du régime fiscal canadien est amplement partagée par le secteur bénévole. En soumettant cette proposition au secteur, nous pensions qu'un clivage pourrait se faire jour et que ceux qui sont déjà sous la tente seraient opposés à l'élargissement de l'accès à l'enregistrement par crainte de perdre des recettes devant être partagées par un bassin plus large. Nous avons tort. Si l'on excepte quelques avocats dont la position est très ancrée dans la tradition de common law, nos consultations ont révélé un consensus au sein du secteur amplement partagé par les organisations, petites ou grandes, dans chacune des provinces et dans tout l'éventail de leur diversité. Pour les intervenants du secteur, la justification du changement est une question d'équité et témoigne de la volonté de bâtir des communautés plus vigoureuses, capables d'assumer des responsabilités plus amples, et de renforcer la société civile.

La détermination des organismes auxquels seront reconnus les pleins avantages du régime fiscal devrait indiquer à tous les Canadiens les actions auxquelles nous accordons le plus de valeur dans la société civile au moment de consentir un incitatif fiscal au don. La détermination et l'octroi des obligations et des privilèges connexes sont un acte éminemment politique, comportant des compromis au plan des valeurs et des dépenses. La décision appartient donc au législateur et non aux tribunaux.

Nous croyons fermement que la politique déterminant les organismes qui auront la faculté d'émettre des reçus à des fins de dégrèvement fiscal a besoin d'être clarifiée et harmonisée avec les valeurs de la société canadienne contemporaine. Nous devons établir un nouveau processus pour déterminer les organismes qui peuvent aspirer à bénéficier du statut accordé en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La définition doit être transparente et sujette à une révision périodique. Nous recommandons donc l'établissement d'un processus grâce auquel ces deux objectifs pourront être achevés.

Il importe de reconnaître que nous ne proposons pas de remanier la définition d'organisme de bienfaisance en common law. Nous suggérons plutôt un modèle « enrichi », comme le prône Arthur Drache.⁵⁰ Au centre d'une nouvelle politique subsisterait la définition actuelle à laquelle viendrait s'adjoindre une liste d'autres causes « d'intérêt public » qualifiant les organismes à l'accès au régime fiscal canadien. Naturellement, les décisions relatives à l'admission aux nouveaux enregistrements devraient toujours être prises au cas par cas par le gouvernement fédéral. Nous reconnaissons que même après avoir élargi et éclairé la définition poursuivant des fins à l'avantage du public, le contentieux peut subsister dans certaines situations individuelles dont seraient saisis les tribunaux. Dans ces cas, les procédures d'appel des organisations bénévoles qui se seraient vu dénier le droit à l'enregistrement devraient être aussi accessibles et peu onéreuses que possible. Il importe également, selon nous, que pour d'éventuelles « zones grises » d'un modèle enrichi, le gouvernement fédéral publie des bulletins périodiques fournissant des lignes directrices et l'interprétation du

concept au sens de la loi. Ainsi, si les tribunaux auront toujours un rôle à jouer, l'importance de leurs jugements sera réduite et plus centrée sur la décision proprement dite que sur l'établissement implicite d'une politique.

UN PROCESSUS

Les caractéristiques d'une organisation bénévole admise à bénéficier du statut de dégrèvement fiscal admis en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être clarifiées sur l'initiative du Parlement du Canada, sous réserve d'une révision de la loi à intervalles de dix ans. Cela aurait l'avantage de rendre le processus transparent et de donner la faculté constante de réviser le concept afin de l'adapter aux valeurs changeantes de la société canadienne. Un des avantages importants du débat parlementaire et d'une révision de la définition à des intervalles périodiques est qu'il contribuerait à approfondir la compréhension du concept et à promouvoir une meilleure appréciation de la valeur du secteur caritatif au sein de notre démocratie.

Bien que le Parlement du Canada ait le pouvoir d'accorder le statut de crédit fiscal aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, d'autres questions concernant les organisations bénévoles relèvent de la compétence provinciale. Toutefois, à l'exception occasionnelle de l'Ontario, les provinces ont généralement accepté la décision de Revenu Canada en matière d'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Il faut dire à décharge du système qu'un des points forts des organismes de bienfaisance au Canada est justement un régime uniforme d'enregistrement qui a donné une cohérence à l'échelle du pays. Le maintien d'un système intégré d'enregistrement est important car l'aspect géographique compte de moins en moins dans le mode de fonctionnement des organismes bénévoles et en particulier dans leur mode de collect de fonds. Un réel consensus s'est dégagé sur ce point parmi les organisations bénévoles de *toutes* les provinces. L'Internet et la collecte de fonds par publipostage permettent à un organisme de bienfaisance constitué au Manitoba, par exemple, de solliciter des fonds et de rechercher le soutien du public en Colombie-Britannique ou au Nouveau-Brunswick. Le public serait donc dérouté si nous avions des lois provinciales définissant séparément ce qu'il faut entendre par oeuvre de charité, sans compter qu'il paraît peu rentable et même à effet contraire sur le plan administratif d'agir ainsi. Les provinces devraient participer à l'élaboration d'un nouveau concept de statut d'oeuvre de charité pour le régime fiscal fédéral et à sa révision périodique, tout en étant encouragées à adopter des politiques similaires.

Nous proposons le processus suivant afin de constituer une base législative:

- ***la création d'un groupe de travail paritaire (associant les représentants du gouvernement et du secteur bénévole) afin d'élaborer un concept actualisé;***
- ***cette proposition est présentée au Parlement appelé à débattre et à adopter une définition incorporée dans le texte de la Loi de l'impôt sur le revenu;***

- *il convient de réviser périodiquement la définition en vue de son adéquation aux circonstances et aux valeurs changeantes de la société. Le réexamen par un comité du gouvernement et les représentants du secteur à intervalles de dix ans devrait être obligatoire en vertu de la loi. Les organismes particuliers auxquels on a dénié le statut fiscal privilégié peuvent toujours s'adresser aux tribunaux s'ils considèrent que le bureau chargé de l'enregistrement n'a pas appliqué la politique dans les règles. Le Parlement ayant précisé la définition, ces cas à l'avenir seront moins nombreux par rapport à l'orientation et au contenu de la politique elle-même;*
- *une province pourrait adopter le même concept aux fins de régie et d'incorporation dans le texte d'une loi provinciale parallèle. Naturellement, elle pourrait aussi choisir de définir un organisme de charité, selon des critères qui diffèrent de ceux qu'aurait adoptés le gouvernement fédéral. Dans le souci d'accroître la transparence et la compréhension à l'égard du public, nous exhortons les deux paliers de gouvernement à trouver autant de terrain commun et de concordance possible entre leurs définitions, notamment parce que l'admissibilité aux dégrèvements fiscaux de l'administration fédérale continuera de revêtir une grande importance pour les organisations bénévoles;*
- *le processus d'enregistrement doit être ouvert et transparent. Toutes les demandes et les décisions en matière devraient être considérées comme une information publique. Le gouvernement fédéral devrait publier périodiquement des lignes directrices servant à l'interprétation de la politique afin d'éclaircir les « zones grises » subsistant entre deux examens législatifs; et*
- *afin de rendre la cause d'appel plus accessible et moins coûteuse, c'est la Cour canadienne de l'impôt plutôt que la Cour d'appel fédérale qui devrait être le tribunal de première instance saisi des appels des décisions du gouvernement fédéral dans les causes individuelles.*

Nous sommes convaincus qu'un processus démocratique moderne permettant de choisir à bon escient les organisations bénévoles ayant pleinement accès au régime fiscal constituera une étape capitale pour redonner une plus grande transparence et crédibilité du secteur au Canada.

7. UNE NOUVELLE COMMISSION CANADIENNE DU SECTEUR BÉNÉVOLE

La capacité du Canada d'offrir à ses citoyens des perspectives et la sécurité est liée à la vitalité et à la vigueur de notre secteur bénévole. Conjointement avec les secteurs public et privé, le secteur bénévole constitue le troisième pilier de la société canadienne et de son économie... Aujourd'hui, un nouvel équilibre émerge, en vertu d'une reconnaissance croissante que tous les trois secteurs font partie intégrante de notre qualité de vie, liés qu'ils sont au dynamisme de nos communautés et à la vitalité de nos institutions civiles et démocratiques.⁵¹

L'appareil institutionnel qui soutient et régit la relation entre le secteur bénévole et les gouvernements est daté et un nouvel équilibre devra être recherché pour forger le nouvel équilibre que souhaitent instaurer le gouvernement fédéral et les autres gouvernements au Canada. Le mécanisme mérite donc d'être réaménagé afin de mieux répondre aux nouvelles réalités et faciliter le travail des gouvernements et du secteur. Cet effort va de pair avec la tâche consistant à réexaminer et à élargir le concept d'organismes enregistrés poursuivant des fins à l'avantage du public traité dans le chapitre précédent même s'il n'y a pas de lien de dépendance entre les deux. La réorganisation de l'appareil institutionnel peut et doit progresser indépendamment de la question qui concerne la définition d'organisme de charité.

NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT

La principale institution, au palier fédéral ou provincial, qui gère et supervise la relation du gouvernement avec le secteur est actuellement la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada. Elle a été instituée en 1967 avec pour objet principal d'assurer l'enregistrement des organismes de charité et de réglementer, surveiller et vérifier leur gestion financière et les activités connexes, en préservant ainsi l'intégrité du régime fiscal fédéral. L'intention initiale n'était pas d'appuyer ou de faciliter le travail du secteur mais d'agir comme organe de surveillance. Bien que les fonctionnaires de Revenu Canada soient souvent plus que disposés à offrir des conseils aux organismes de charité concernant le respect de la réglementation et les formalités afférentes, beaucoup d'organisations n'osent pas les solliciter car elles craignent, ce faisant, de déclencher une opération de vérification de la part de l'organisme de réglementation.

En raison des privilèges dont jouissent les organismes bénévoles en vertu du régime fiscal, une obligation de rendre compte subsiste ainsi que l'exercice d'une certaine surveillance de leurs activités. Mais il faut plus qu'un bureau de surveillance pour promouvoir l'exercice d'une saine gestion et la responsabilisation du secteur.

L'idée que l'État joue un rôle d'accompagnement dans la mission des organisations bénévoles en tant que véhicule de la vie citoyenne a une longue tradition au Canada et est une des caractéristiques de notre approche de la société civile. À l'époque où la nation élaborait un concept légal de citoyenneté canadienne au milieu des années 1940, le Secrétariat d'État du Canada dont les origines remontent à la naissance de la Confédération, a créé un programme d'instruction civique qui prévoyait le soutien des organisations bénévoles. Après quelques années, le Secrétariat a entrepris de subventionner des organisations bénévoles pour qu'elles dispensent des services et militent pour leur vision du Canada, même si leurs intérêts les conduisaient souvent à critiquer la politique du gouvernement.⁵² Au fil des ans, le Secrétariat d'État a élargi des programmes de subvention aux organismes de défense des droits et de services dont l'activité devait conforter les langues officielles minoritaires, la promotion des femmes, le multiculturalisme, les personnes handicapées et la mobilisation politique des autochtones. Le Secrétariat a été supprimé en 1993 et ses services fermés ou transférés à d'autres ministères. D'autres ministères hiérarchiques ont des liens importants et continus avec les organisations bénévoles qui exécutent leurs programmes ou en sont les mandants mais aucun n'a une perspective globale du secteur. C'est ainsi que la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada est aujourd'hui le seul organisme concerné par le secteur dans sa totalité. Au cours des trente dernières années, ce bureau a peu modifié son mandat ou son fonctionnement.

Durant ce temps, toutefois, le secteur bénévole a connu une énorme expansion, en passant d'à peine 1 040 organisations en 1963 à plus de 78 000 en 1999.⁵³ Ses contributions à l'emploi et à l'économie se sont accrues proportionnellement. Le secteur fournit plus de services que jamais auparavant et en raison de la diversification de la population, il dessert un nombre beaucoup plus important de collectivités. L'importance des organisations bénévoles en tant que véhicules au travers desquels les Canadiennes et les Canadiens exercent non seulement leurs droits mais assument également leurs responsabilités citoyennes est capitale pour la vie démocratique. Au cours de cette période, on peut en somme affirmer que le secteur bénévole est passé d'une obscurité relative à son rôle actuel de troisième pilier de notre société et de notre économie.

L'action et les modalités d'intervention du gouvernement ont elles aussi changé de façon fondamentale depuis 1967. Une prestation de services substitutive, la création de partenariats, l'engagement citoyen, la communication horizontale et la transparence ont remplacé la production de services directe du gouvernement, les interventions par voie d'autorité, les attitudes de contrôle, les hiérarchies et les méandres bureaucratiques. Comme le fait observer le Livre rouge II, un nouvel équilibre émerge dans lequel les gouvernements ont besoin de s'appuyer sur un secteur vigoureux et bien géré préservant à un degré élevé la confiance du public. L'appareil étatique a besoin d'être repensé, selon notre point de vue, pour faciliter l'amélioration de l'efficacité du secteur en tant que partenaire dans la prestation de services publics qu'en tant que corps d'organisations autonomes dispensant leurs propres services et faisant la promotion de la participation citoyenne. À un moment où les frontières entre les secteurs

public, privé et bénévole s'estompent en se chevauchant à beaucoup d'égard, il paraît tout aussi essentiel qu'il y ait une fenêtre publique sur le secteur qui promeut des connaissances et une transparence plus grandes - comme cela devrait être le cas pour les gouvernements et le secteur privé. Un tel soutien exige davantage que l'expertise de vérification de Revenu Canada. Mais nous ne suggérons pas cependant un retour pur et simple à l'ancien programme de subventions du Secrétariat d'État créé pour un mode différent de gestion. Le temps est venu de donner vie à une institution d'un nouveau genre conçue en fonction des besoins variables du gouvernement et du secteur.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole, selon la description donnée ci-après.

FONCTIONS D'UNE NOUVELLE COMMISSION CANADIENNE DU SECTEUR BÉNÉVOLE

Les principaux objectifs de la Commission dont nous proposons la création seraient de soutenir et d'habiliter le secteur à améliorer ses pratiques de gestion responsable, d'en promouvoir la transparence et d'aider à assurer la conformité à la réglementation fédérale régissant sa conduite. La Commission viendrait compléter plutôt que remplacer le rôle de surveillance de Revenu Canada. Avec quelques aménagements mineurs, la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada continuerait à s'acquitter de son mandat de vérification des organismes de charité enregistrés au titre de la responsabilité financière et à exercer, au besoin, son droit de révocation de l'enregistrement pour cause de non-respect des règles en vigueur. Bien que Revenu Canada conserve l'autorité en matière de retrait d'enregistrement, la nouvelle Commission serait investie d'un important rôle de surveillance et d'action corrective afin d'encourager une gestion plus responsable, aspect central dont elle devra s'assurer que le secteur dispose des outils de responsabilisation appropriés.

La Commission aurait les quatre fonctions principales suivantes :

Fournir soutien, information et conseils aux organisations bénévoles au sujet des meilleures pratiques relatives à l'amélioration de la responsabilité et de la gestion. Cette action viendrait compléter le travail accompli aujourd'hui par les associations intermédiaires, les fondations et d'autres organismes. Fournir de l'information ne signifie pas que la Commission doive produire tous les documents de sa seule initiative, dans l'ancien style cloisonné du gouvernement. La Commission doit au contraire oeuvrer en partenariat avec les organisations bénévoles, servir de centre d'information pour le partage des documents, des trousseaux de formation et des meilleures pratiques produites par une multiplicité d'organisations différentes ou bien par les universités et collèges ou encore les ministères gouvernementaux. Lorsque les documents d'information n'existent pas, elle pourrait repérer un organisme bénévole ou toute autre

organisation disposée à le réaliser. Par exemple, si un mouvement de jeunes de Nelson (C.-B.) souhaitait mettre en oeuvre un programme de filtrage pour ses bénévoles sans savoir comment s'y prendre ou qui pourrait l'aider, la Commission serait en mesure de lui prêter assistance. Elle pourrait le diriger vers un organisme comme Bénévoles Canada qui a déjà produit une excellente vidéo et d'autres documents de formation.

La compréhension obtenue l'année dernière à la suite de nos échanges de vues avec le secteur, dans tous les points du pays, ont révélé une multitude d'initiatives innovantes et de pratiques exemplaires touchant l'exercice de la saine gestion et de la transparence. Elles constitueraient de merveilleuses ressources et des outils profitables à d'autres organisations. Aujourd'hui, elles ne connaissent qu'une diffusion limitée en raison de l'absence de moyens pratiques pour le faire.

Recueillir et fournir des renseignements au public. En dépit de son importance pour notre société et l'économie du pays, le secteur bénévole demeure « le "continent perdu" du paysage social de la société moderne, invisible aux yeux de la plupart des décideurs, des chefs d'entreprise et de la presse et même à beaucoup des personnes qui appartiennent elles-mêmes à ce secteur. »⁵⁴ Les sondages démontrent que les Canadiens ont d'une manière générale une opinion favorable du secteur mais qu'il en connaissent mal la portée, les activités ou les réalisations. Dans le cadre du processus d'auto-certification que nous avons décrit plus tôt, les membres du public ont également besoin d'avoir promptement accès à l'information signalée de manière cohérente au sujet d'autres organisations afin de faire des comparaisons et prendre des décisions sur leurs dons personnels ou leur engagement bénévole. Comme nous l'avons rappelé dans le chapitre consacré au renforcement des capacités, la visibilité est étroitement liée à la compréhension du public et sert au bout du compte non seulement à accroître la responsabilité mais également la confiance du public.

Revenu Canada est mal équipé pour assumer la fonction de diffuseur d'information au public car, de par sa vocation de percepteur il agit comme il convient dans le respect de la confidentialité la plus stricte. Bien qu'un citoyen ordinaire puisse avoir accès à certaines sections du formulaire T3010 déposé par les organismes de charité sauf en ce qui concerne trois annexes confidentielles et les états financiers (à moins que la publication de ces derniers ne soit autorisée par l'organisme ayant produit la déclaration), les renseignements en questions doivent être sollicités par téléphone. Il n'est pas possible de consulter une base de données accessible et conviviale pour se renseigner sur les organisations actives dans sa propre communauté ou celles qui militent pour une cause particulière.

La Commission exigerait certains renseignements, comme ceux que nous avons décrits au chapitre 3 (Gestion et administration organisationnels), versés par tous les organismes de charité et d'utilité publique enregistrés et accessibles au public. Comme nous l'avons signalé, la plupart de ces renseignements seraient également exigés par Revenu Canada, comme c'est aujourd'hui le cas. Les bases des données de la Commission et celles de Revenu Canada pourraient être simplement intégrées, plutôt

de faire double emploi. Tous les citoyens pourraient consulter le site web de la Commission (avec des liens menant aux sites des organisations particulières) ou obtenir l'information par des voies plus traditionnelles.⁵⁵

Outre le fait de donner facilité d'accès aux renseignements afférents à des organisations particulières, la Commission pourrait enrichir de deux façons les renseignements concernant le secteur bénévole dans son ensemble. Elle pourrait, en premier lieu, entreprendre certaines activités d'éducation du public de concert avec le secteur, par exemple dans le domaine des dons faits en connaissance de cause. Deuxièmement, la Commission pourrait collaborer avec Statistique Canada pour garantir le recueil approprié de données sur le secteur bénévole et faire en sorte qu'elles soient mises à la disposition des intervenants du secteur et aux personnes qui recherchent de l'information à ce sujet.

Évaluer et faire des recommandations sur l'enregistrement des nouveaux requérants. La force de Revenu Canada réside surtout dans son expertise de la vérification et non dans la détermination des motivations de bienfaisance. Ses vérificateurs sont très peu formés dans ce domaine et la plupart demeurent à leur poste au sein de la Division pour une durée limitée, avant de poursuivre leur cheminement de carrière dans d'autres services ministériels. Nous proposons donc que la Commission se fasse charge d'évaluer et de faire des recommandations à Revenu Canada concernant l'enregistrement des nouveaux requérants. L'avantage d'une telle démarche serait double. Premièrement, la Commission serait en mesure d'appliquer une plus grande expertise à la détermination des fins de bienfaisance. Il faut reconnaître que le pouvoir discrétionnaire entourant ces décisions serait réduit si la loi précisait les catégories d'organismes d'utilité publique admissibles à l'enregistrement. Deuxièmement, les demandes d'enregistrement et les raisons amenant la Commission à recommander leur acceptation ou leur rejet pourraient être rendues couramment publiques. Si une organisation souhaitait contester la décision de Revenu Canada, elle pourrait interjeter appel devant les tribunaux, de préférence devant la Cour canadienne de l'impôt comme nous l'avons indiqué au chapitre précédent.

Aider les organisations à se conformer aux exigences de Revenu Canada et aux autres dispositions réglementaires et examiner les plaintes du public. La Commission collaborerait avec Revenu Canada pour assurer que les organisations se conforment aux obligations de rendre compte et à d'autres règlements.

Les témoignages recueillis nous indiquent que dans la plupart des cas dans lesquels le formulaire T3010 n'est pas déposé ou rempli dans les formes, cela n'est pas dû à un comportement fautif. En général, l'explication réside plutôt dans le fait que le trésorier bénévole n'a pas eu le temps ou n'a pas pleinement compris la nature de ces exigences. En d'autres mots, c'est un manque de capacités qui est la source de la difficulté chez les petites organisations et non une intention volontaire d'induire en erreur ou d'aller à l'encontre des règlements.

Nous avons de sérieuses réserves sur le fait que Revenu Canada soit l'organisme chargé des décisions qui concernent le « bien public ». Il est absolument contradictoire qu'un organe chargé en premier lieu de la perception de l'impôt exerce aussi un contrôle sur les groupes censés avoir une contribution à faire à une société démocratique.

*Conseil Unitarien du Canada/
Canadian Unitarian Council*

La Commission procéderait à un examen initial de l'information exigée de la part des organismes enregistrés afin de s'assurer qu'elle est complète et dans toute la mesure du possible exacte. Si elles éprouvaient des difficultés à remplir les formulaires, les organisations seraient encouragées à communiquer avec la Commission au moment de la préparation des comptes rendus. En cas de renseignements manquants ou signalés de manière intempestive, la Commission prendrait les mesures correctrices pour s'assurer de l'observation des règles prescrites. Si, à la suite de son intervention le non-respect des engagements se confirme, la Commission signifierait le cas à Revenu Canada à des fins d'investigation et d'application des sanctions pouvant aller jusqu'à révocation de l'enregistrement.

Bien que l'intention de la Commission soit d'être l'« entraîneur », le conseiller amical de l'organisation qui appartient au secteur bénévole, en matière fiscale la Commission ne serait que le premier palier de recours. Elle sera le seul guichet pour la vaste majorité des organisations qui demandent à être orientées afin de satisfaire les exigences requises en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Uniquement les cas de non-conformité tenace et volontaire aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu pourraient être signalés à Revenu Canada pour suite à donner. Revenu Canada pourrait se réserver le pouvoir de prendre toute décision définitive au regard de la sanction ultime de radiation.

La Commission aurait également la faculté de faire enquête sur les plaintes du public. Encore une fois, son premier - peut-être l'unique - rôle serait de résoudre les problèmes d'une manière constructive. Ce n'est que dans le cas où l'organisation répugnerait à se plier à l'évidence que d'autres mesures pourraient être envisagées. Et, bien sûr, si les plaintes faisaient apparaître la fraude ou d'autres activités illégales, ces questions seraient signalées à la police, comme c'est aujourd'hui le cas.

Ces fonctions sont d'une portée considérable mais elles visent à habiliter le secteur à mieux faire ce qu'il fait déjà bien aujourd'hui. Toutefois, nous ne souhaitons pas qu'on se méprenne sur le rôle de la Commission. Par exemple, elle ne devrait pas être considérée comme *l'avocat de la défense* du secteur. Elle n'aurait pas non plus à exercer de responsabilité majeure pour l'éducation ou le renforcement des capacités du secteur. Ces tâches importantes demeurerait l'apanage exclusif des organisations du secteur bénévole. La Commission aurait pour mandat de les assister et de collaborer avec celles-ci. Notre proposition ne devrait pas non plus être interprétée comme s'il était sous-entendu que les autres gouvernements ou les autres ministères de l'administration fédérale n'auraient plus de relations avec le secteur. De notre point de vue, leur relation actuelle demeurerait et deviendrait même plus efficace dès lors que les organisations bénévoles avec lesquelles ils traitent sont vigoureuses et bien gérées.

À QUI S'APPLIQUERAIT LE MANDAT DE LA COMMISSION CANADIENNE ?

Le travail de la future Commission canadienne se concentrerait principalement sur les organismes de charité enregistrés (ainsi que les organismes d'utilité publique, si nos recommandations énoncées dans le chapitre précédent étaient suivies d'effet). Uniquement les organismes enregistrés seraient **tenus** de fournir de l'information. Même si les hôpitaux et les universités entrent dans ce mandat, en pratique la Commission ne concentrerait pas son attention sur eux s'agissant d'institutions agréées et très réglementées par les gouvernements provinciaux. Dans ce cas, l'intérêt de la Commission se limiterait à leurs pratiques de collecte de fonds. Si une plainte était reçue envers les agissements d'un hôpital ou d'une université, elle serait simplement dirigée à l'autorité provinciale compétente. Néanmoins, nous incluons ces institutions dans les limites du mandat de la Commission car elles font partie des organismes de charité enregistrés et administrent des recettes très substantielles provenant des campagnes de collecte de fonds.

Bien qu'elle ait vocation à desservir le secteur caritatif, la Commission collaborerait également avec les organismes sans but lucratif qui souhaitent obtenir des renseignements ou déposer volontairement des données auprès d'elle. Pour cette raison, nous avons choisi de la qualifier de Commission canadienne du « secteur bénévole » plutôt que dire des « organisations bénévoles ». Comme nous le verrons tout de suite, nous avons choisi le terme « Commission » pour bien indiquer que l'agence serait en position intermédiaire entre le gouvernement et le secteur.

UN MODÈLE PRÉFÉRÉ

Dans le Document de discussion, nous avons décrit quatre modèles possibles pour une nouvelle agence du secteur bénévole :

1. Un rôle élargi pour Revenu Canada.
2. Une Commission fédérale canadienne s'inspirant de la Charity Commission d'Angleterre et du pays de Galles mais respectueuse des questions de compétence propres au fédéralisme canadien.
3. Une agence fédérale-provinciale dont le mandat serait plus global car certains pouvoirs sur la loi des entreprises lui seraient délégués par les provinces.
4. Un organe non gouvernemental agissant entièrement au sein du secteur bénévole et donc tout à fait indépendant des gouvernements.

La consultation n'a permis de dégager aucun consensus et aucune prééminence d'un modèle sur l'autre. En fait, les opinions étaient assez partagées si l'on excepte que presque personne n'a accordé sa préférence à un rôle élargi pour Revenu Canada. L'absence de consensus n'est pas surprenante si l'on considère que les participants ont

eu relativement peu de temps pour assimiler et faire des commentaires sur une question tellement complexe. Le document de discussion n'éclairait pas tellement non plus sur les détails des fonctions et de conception.

Malgré le soutien considérable exprimé, au fil des consultations, pour une agence non gouvernementale, cette approche nous inspire d'importantes réserves. Les possibilités qu'une telle agence augmente la visibilité du secteur serait moins importante que dans le modèle que nous proposons; son financement serait probablement incertain; et si elle était dotée du pouvoir de déterminer l'enregistrement, elle risquerait d'entrer en conflit avec d'autres organisations du secteur. Le fait qu'aucune association intermédiaire ne se soit portée volontaire pour assumer un tel rôle est un indicateur éloquent des limites potentielles du modèle, compte tenu des nombreuses fonctions que l'agence devrait assumer.

Après avoir poussé plus loin la recherche et la réflexion, nous recommandons une institution qui pourrait être considérée comme une combinaison de nos modèles no 2 (une Commission fédérale) et no 4 (le modèle non gouvernemental) avec des éléments empruntés des deux. Nous avons conclu que la nouvelle agence devrait être attachée au gouvernement fédéral pour deux raisons principales :

- La Commission canadienne du secteur bénévole aurait un important rôle à jouer dans la recommandation de l'enregistrement des nouveaux requérants. C'est une recommandation qui nécessite des fonds publics en vertu du régime fiscal canadien. Il est fort improbable que le gouvernement fédéral soit disposé ou qu'il puisse même déléguer une telle responsabilité à un tiers en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Le lien continu au régime fiscal fédéral est également une des raisons pour lesquelles la Commission relève comme il convient de la compétence fédérale.
- Il est amplement justifié d'avoir une agence appelée à être un organe central d'archivage d'informations concernant les organisations bénévoles, la garante d'une gestion transparente et responsable et dans le même temps un organe d'enregistrement national et donc non éparpillé entre des agences ou des processus provinciaux et territoriaux séparés. Qui plus est, peu d'organisations bénévoles oeuvrent aujourd'hui dans un isolement géographique, même si leur action s'exerce principalement à l'échelon local. Nombre d'entre elles appartiennent à des organismes cadres nationaux; grâce à la popularité d'Internet, une organisation locale peut lever des fonds à l'échelle nationale ou même internationale. Ce n'est donc ni efficace ni efficient que les fonctions proposées de la Commission aient un homologue dans chacune des provinces et territoires.

En outre, le gouvernement fédéral porte intérêt à la promotion de la citoyenneté et des qualités qu'elle requiert ainsi qu'au renforcement de la société civile. Il n'y a pas de meilleure façon de le faire qu'en appuyant les gens qui assument le leadership et la responsabilité de participer à la vie d'organisations bénévoles autonomes. En facilitant le développement de la capacité des organisations bénévoles dont la présence est essentielle à la prestation des services publics, le gouvernement fédéral renforce sa propre capacité de remplir sa mission centrale.

PRINCIPES

Bien que nous soyons convaincus que la création de ce nouveau type d'agence proposée répond à un réel besoin, il nous faut prendre acte de la tiédeur des gouvernements et du public à l'égard de la création d'un dispositif imposant et coûteux. L'agence que nous proposons ne sera ni imposante ni coûteuse. Plusieurs principes essentiels ont guidé notre réflexion sur les caractéristiques de la nouvelle agence. Elle devra à ces fins :

- détenir une expertise provenant du secteur, en ce qui a trait à sa direction et à son personnel;
- mettre en valeur les fonctions des associations intermédiaires et d'autres organisations bénévoles;
- éviter l'expansion à tout crin et la lourdeur bureaucratique;
- oeuvrer en partenariat avec le secteur et d'autres intervenants;
- être accessible au secteur et au public;
- bénéficier d'un financement assuré et stable;
- être isolée de l'interférence politique; et
- être suffisamment souple pour évoluer dans le temps.

CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES

En précisant les caractéristiques institutionnelles propres à une Commission canadienne du secteur bénévole, il n'y a dans d'autres pays aucun modèle que nous pourrions simplement transplanter au Canada. Sur la base des principes énoncés ci-dessus, nous avons tenté de dessiner le profil de la nouvelle Commission canadienne et son mode de fonctionnement éventuel :

- Elle jouirait d'un réel degré d'autonomie, à égale distance du gouvernement et du secteur desservi. Afin d'instaurer ce lien d'autonomie, l'agence serait dirigée par des commissaires indépendants (au nombre de cinq à sept) nommés par le gouvernement fédéral. La nomination doit se faire au mérite et en fonction de l'expertise acquise. Les commissaires doivent en bonne partie (au moins un tiers d'entre eux) détenir une ample expérience du secteur pour avoir oeuvré eux-mêmes ou exercé le bénévolat au sein d'une organisation bénévole. Un certain degré d'indépendance aussi bien par rapport au gouvernement fédéral qu'au secteur desservi est important si la Commission doit tenir le rôle d'arbitre impartial des plaintes du public, assurer une fonction de surveillance efficace et prendre les mesures correctives qui s'imposent.
- Elle rendrait compte au Parlement du Canada par l'entremise d'un ministre qui, parmi ses autres fonctions, serait connu comme le ministre du secteur bénévole.
- Elle déposerait un rapport annuel au Parlement du Canada rendant compte de ses activités et des résultats obtenus.

La Charity Commission d'Angleterre semble représenter un excellent modèle. Par rapport à Revenu Canada, elle serait capable d'une plus grande souplesse : capacité de s'adapter aux conditions diverses qui se retrouvent dans les différentes régions et provinces; capacité plus grande d'évoluer avec les organisations, selon les besoins et les conjonctures.

*Centraide Mauricie,
Trois-Rivières*

- Elle serait financée par le gouvernement du Canada.
- Elle devrait établir une relation de travail productive avec le secteur. Cet objectif pourrait être atteint par le recrutement d'un certain nombre de ses employés clés détenant déjà une expérience du secteur. Une deuxième voie, comme nous l'avons énoncé plus haut, est de travailler en collaboration étroite et en partenariat véritable avec le secteur. En troisième lieu, un groupe d'experts du secteur devrait être réuni pour faire office de comité ou conseil consultatif.
- Elle devrait instaurer une collaboration active et un échange d'informations avec Revenu Canada. Le dialogue serait particulièrement important dans la détermination de l'enregistrement car la Commission aurait uniquement un pouvoir de recommandation plutôt que de décision en matière. Elle prendrait une part active à la publication de bulletins d'interprétation et d'information au sujet des règlements en vigueur et encouragerait la conformité des organisations bénévoles aux lois et règlements. Sous ce dernier aspect, la Commission serait appelée à coopérer avec la Division des organismes de bienfaisance afin d'aider les organisations à répondre aux exigences d'information et aux autres règlements et de déterminer le transfert des cas de non-respect à Revenu Canada.
- Elle doit être accessible et décentralisée dans ses structures. Les personnes qui ne résident pas à Ottawa doivent pouvoir facilement accéder à ses services. Cela peut se faire de diverses manières y compris au travers d'un site web très articulé mais convivial, des partenariats avec les associations intermédiaires et d'autres organisations bénévoles, des bureaux régionaux (situés dans des bureaux fédéraux existants ou hébergés au siège d'organisations bénévoles) et la création de groupes consultatifs régionaux.
- Elle devrait compter un effectif réduit. Bien qu'il soit difficile d'en estimer l'ordre de grandeur à ce stade, un personnel composé de moins de 100 personnes (approximativement de la taille qu'a aujourd'hui la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada) serait probablement approprié.

À certains égards, le modèle que nous avons proposé n'est pas très éloigné de la Charity Commission d'Angleterre et du pays de Galles. Il aurait en commun avec celle-ci plusieurs points forts : indépendance mais connectivité à la fois avec le gouvernement et le secteur desservi; un rôle consultatif actif dans la promotion d'une administration plus avisée des organismes de charité; pouvoir de surveillance et d'adoption de mesures correctives d'aide à la résolution de problèmes; connaissance du secteur conduisant à des décisions respectées en matière d'enregistrement; et accessibilité publique, y compris par la voie d'un excellent site web.⁵⁶ Mais d'importantes différences subsistent. Au Canada, la compétence des organisations caritatives est partagée, le rôle du gouvernement fédéral étant confiné essentiellement aux matières connexes à la Loi de l'impôt sur le revenu. À elle seule, cette caractéristique imposerait à une commission fédérale d'être plus restreinte dans son rôle que ne l'est la Charity Commission au Royaume-Uni.

Pour cette raison, des discussions entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur la combinaison possible des rôles et les nécessaires distinctions devraient accompagner la mise en place d'une nouvelle Commission.

CONCLUSION

Nous croyons fortement au besoin de cette nouvelle agence. Le secteur bénévole a survécu non seulement à des temps difficiles au cours des dernières années mais il a subi également une transformation fondamentale dans ses relations avec les gouvernements et le public. Les gouvernements ont placé d'énormes responsabilités sur le secteur. Ils souhaitent qu'il dispense des services assurés autrefois par l'État, qu'il soit l'agent du renforcement de la société civile et de la démocratie; qu'il serve de liant à l'égard d'une population de plus en plus diversifiée. Dans le même temps, les organisations bénévoles font face à une demande croissante de transparence et de saine gestion responsable qui ont été notre préoccupation principale.

Si le secteur doit aller au-delà de la survie pour réaliser son plein potentiel dans ce nouvel environnement, il aura besoin d'un soutien afin de tendre à une adéquation optimale de sa gestion aux réalités. S'il doit achever un « nouvel équilibre » avec les gouvernements et le public canadien - un équilibre qui dessert bien le secteur, les collectivités dans lesquelles il oeuvre et la démocratie canadienne en général - il exige des Canadiens et de leur gouvernement fédéral le soutien institutionnel que cette nouvelle Commission pourrait fournir. La Commission travaillerait pour que le secteur puisse s'aider par lui-même et aider ses clientèles et la société canadienne à travailler de manière plus efficace, efficiente et constructive.

8. RÉGLEMENTATION DE LA GESTION FINANCIÈRE

La gestion financière est une responsabilité centrale des conseils d'administration des organisations particulières. Les conseils d'administration doivent s'assurer d'exercer leur devoir de surveillance et de contrôle en mettant en place les systèmes de contrôle et de vérification appropriés. Toutefois, la manière dont les ressources financières sont affectées et comptabilisées est tributaire des règles édictées par Revenu Canada.

Dans la dernière section, nous avons présenté une proposition en vue de la création d'une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole. Son mandat se traduirait par une action de soutien visant à renforcer ses capacités de saine gestion et de transparence, à fournir des renseignements au public et des conseils au secteur et à aider les organisations à engager des mesures correctives pour améliorer leurs pratiques de responsabilisation afin de se conformer à la réglementation en vigueur. Bien que ce rôle de facilitation revête une grande importance et fasse aujourd'hui défaut, il reste un important rôle de surveillance extérieure, de vérification et au besoin de sanction qui continuerait d'être assumé par la Division des organismes de bienfaisance de Revenu Canada. Dans la présente section, nous examinons certains aspects importants de la responsabilisation liée à la supervision de la gestion financière des organismes de charité enregistrés.

Notre dessein n'est pas de faire valoir une réglementation plus pointilleuse et onéreuse des organisations bénévoles. En réalité, le secteur bénévole est déjà confronté à des règlements plus astreignants et à des obligations de reddition de compte plus lourdes que celles qui sont exigées du secteur privé, et ce, même dans les cas où les sociétés privées bénéficient de soutiens financiers importants sous forme de crédits, subventions et garanties d'emprunt de la part des gouvernements. La réglementation et les exigences de compte rendu au regard de la responsabilité financière sont déjà en place. Outre les règlements prescrits par Revenu Canada, les bailleurs de fonds imposent leur propre ensemble de conditions régissant les comportements de gestion. Et grâce au Code d'éthique en matière de financement et de gestion financière du Centre canadien de philanthropie, le secteur a pris d'importantes initiatives visant à son auto-réglementation.

La question centrale qui se pose est celle de savoir si la réglementation peut s'avérer plus efficace. Pour ce faire, elle devrait satisfaire cinq critères essentiels : être équitable (s'appliquer d'égale manière aux organisations ayant les mêmes caractéristiques); efficace (achever les résultats attendus sans dépense ou lourdeur administrative excessive); réaliste (pouvoir être satisfaite avec les moyens dont le secteur dispose); sans conséquences indues (amener l'organisation à dévier de sa mission); et permettre au secteur de continuer à s'acquitter de ses responsabilités envers la société civile en servant la démocratie. Comme nous le constaterons plus loin, les règles actuelles ne remplissent pas toujours ces critères.

RÉGLEMENTATION DE REVENU CANADA EN VIGUEUR

La justification principale qui a amené le gouvernement fédéral à réglementer les organismes bénévoles était la protection de l'intégrité du régime fiscal et non celle des organismes de charité. Sa surveillance active a commencé en 1967, par la création d'une Division des organismes de bienfaisance distincte chargée d'exercer le contrôle sur le nouveau régime d'enregistrement et de l'obligation de rendre compte des organismes de charité. Trente ans plus tard, la Division des organismes de bienfaisance compte un effectif de 75 personnes dans la région de la Capitale nationale et de 15 vérificateurs sur le terrain.

La Division des organismes de bienfaisance attachée à Revenu Canada supervise deux catégories d'organismes : les organismes sans but lucratif et les organismes de bienfaisance enregistrées. Les premiers n'étant en aucun cas habilités à délivrer des reçus à des fins de dégrèvement fiscal, ils sont tenus au respect de quelques règles et les exigences de rendre compte sont minimales. Il en va autrement pour les organismes de bienfaisance enregistrées qui sont astreints à une réglementation, à un contrôle de l'utilisation des ressources et à des exigences de rendre compte beaucoup plus lourdes. Les organismes de bienfaisance enregistrés ont les obligations suivantes :

- Ne pas dépasser le contingent des versements : un des buts de la réglementation fédérale est de donner l'assurance que les dons sont effectivement destinés aux objectifs caritatifs poursuivis par l'organisme, plutôt que de permettre une accumulation indue de fonds ou des dépenses d'exploitation et des coûts de financement excessifs et sortant de la mission première. Le contingent des versements est le moyen par lequel Revenu Canada assure l'application de ces principes. À l'heure actuelle, une oeuvre de charité doit affecter aux activités de bienfaisance au moins 80 pour 100 des dons assortis de reçus de l'année précédente (à l'exclusion des subventions gouvernementales ou des revenus de placement). Cela limite non seulement les dépenses consacrées à la levée de fonds et à d'autres activités productrices de recettes mais également les frais généraux, les dépenses d'administration et le travail lié à l'élaboration des politiques. La solution, pour beaucoup d'organismes de charité, est de s'assurer l'obtention d'un revenu provenant de sources différentes des dons assortis de reçus, lequel contribuera à compenser les coûts dépassant 20 pour cent.
- Éviter de s'engager dans des activités non connexes : les organismes de charité peuvent s'engager dans des activités commerciales si celles-ci sont directement liées aux objectifs qu'ils poursuivent et au progrès de leur cause. Toutefois, la *Loi de l'impôt sur le revenu* tait à dessein la définition de ce qu'est une activité connexe. Les oeuvres de charité peuvent entreprendre des activités non connexes essentiellement lorsque aucun des employés n'est rémunéré (cela permet, par exemple, aux auxiliaires hospitalières de gérer des boutiques de cadeaux et aux Guides du Canada de vendre des biscuits). La loi permet également à une oeuvre

de charité d'investir ses recettes, pour autant que cela ne devienne pas une activité commerciale plutôt qu'un autre moyen de faire du bien. La jurisprudence en matière est quelque peu inégale – et même déroutante – et aide peu à définir quels types d'activités d'affaires sont autorisées et dans quelles circonstances.

- Limiter les activités politiques. L'interprétation des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pose qu'un organisme de charité enregistré est autorisé à s'engager dans certaines activités politiques, à la condition de satisfaire à trois critères. Il doit : 1) aider l'organisme à atteindre ses fins de bienfaisance; 2) ne pas être partisan; et 3) satisfaire la «règle du dix pour cent».⁵⁷ La loi est sans ambiguïté au sujet de l'activité partisane; l'organisme ne peut en aucun cas s'engager dans des activités de ce type ou des dons à des fins partisans. À l'autre extrémité, les discussions avec le gouvernement au sujet des questions de principes touchant aux objectifs de l'organisme (là où les échanges de vues sont « explicites et motivés » par opposition à la tentative d'« influencer l'opinion publique » ou d'induire un changement de politique) ne sont pas limitées. D'autres types d'activité militante sont permis dans la mesure où ils auront un caractère « accessoire et auxiliaire » par rapport aux fins de bienfaisance . Pourrait entrer dans cette catégorie l'organisation d'un séminaire critique à l'égard de la politique du gouvernement, l'organisation d'une manifestation autorisée ou la publicité dans la presse écrite ou parlée pour rallier le soutien du public en ce qui concerne la position prise par l'organisme sur une question de politique d'intérêt public. L'organisme ne peut dépenser pour des activités politiques plus que 10 pour 100 de *toutes ses ressources* – humaines, matérielles et financières (calculées sur la base des recettes totales et non seulement des dons assortis de reçu). Les effets du contingent des versements renforcent ces restrictions et les organismes de charité ne peuvent utiliser les sommes qu'ils consacrent aux activités politiques pour parvenir à satisfaire cette règle.

Il est laissé à la discrétion de Revenu Canada de déterminer quelles activités politiques sont jugées acceptables et si les seuils autorisés d'activités ont été dépassés. Une décision de 1998 de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire Human Life International a restreint davantage la définition d'activité politique autorisée en déclarant cependant que « les activités conçues essentiellement pour influencer l'opinion publique sur des questions sociales controversées ne sont pas de nature caritative mais politique ».⁵⁸ Cette interprétation donne un pouvoir discrétionnaire encore plus grand à Revenu Canada qui pourra dorénavant définir ce qu'est une question sociale controversée et exercer un contrôle encore plus serré sur les activités partisans.

- Remettre un rapport annuel : les oeuvres de charité enregistrées doivent remplir le formulaire T3010 qui fournit des renseignements détaillés sur leurs recettes et dépenses, l'actif et le passif, la rémunération payée aux cadres et des renseignements d'ordre plus général sur leurs objectifs et activités philanthropiques. Tous ces renseignements sont mis à la disposition du public. Elles doivent également déclarer l'accumulation de biens, la nature des activités, le calcul du contingent des versements et soumettre les états financiers annuels. L'organisme de charité indique sur sa déclaration s'il souhaite ou non que ses états financiers soient rendus publics sur demande. Tous les renseignements contenus

dans les autres annexes sont confidentiels. En outre, la loi exige des oeuvres de charités qu'elles conservent les dossiers et les doubles des reçus délivrés.

Le formulaire T3010 n'est pas exempt de lacunes. D'abord, les activités des organismes sont décrites dans des termes très généraux et les renseignements sur les bénéficiaires sont limités. Deuxièmement, Revenu Canada ne vérifie pas la précision de l'information. En 1990, le vérificateur général notait que l'information relative à une à plusieurs années entre 1982 et 1987 faisait défaut dans 17 pour cent des cas. Troisièmement, les formulaires sont conçus pour réunir l'information financière aux fins de l'impôt, plutôt que de donner au public une occasion de comprendre ce que les organismes bénévoles font et de quelles manières.

En raison des ressources limitées, la plupart des vérifications comptables conduites par la Division des organismes de bienfaisance sont consécutives à des plaintes.

Dans la plupart des cas, la Division envoie une lettre signalant les pratiques qui doivent être améliorées et les mesures correctrices à prendre. Devant un manque de conformité, toutefois, la seule sanction que Revenu Canada puisse appliquer est la révocation du statut d'organisme de charité enregistré. L'organisme doit alors cesser ses activités dans l'année qui suit. Il s'agit là d'une mesure extrême mais rarement appliquée. Entre 1991 et 1996, seulement 33 organismes ont vu leur statut révoqué.

PROBLÈMES COURANTS

L'actuel régime de surveillance de Revenu Canada demeure problématique à plusieurs égards :

- Comme dans tout autre système de surveillance, il apparaît nécessaire d'éviter l'excès : adopter des normes suffisamment rigoureuses pour façonner le comportement sans imposer un fardeau excessif aux petites organisations. En d'autres termes, il faudrait éviter de responsabiliser à coups de massue.⁵⁹ Le problème est que Revenu Canada exige la même quantité et le même type d'informations de la part d'une modeste organisation qui n'emploie aucun personnel que d'une institution qui administre un budget de plusieurs millions de dollars et qui compte un effectif imposant.
- Les organisations bénévoles s'engagent de plus en plus dans des activités commerciales, tant pour répondre aux demandes de la clientèle que pour faire face à un environnement de plus en plus compétitif en matière de collecte de fonds.⁶⁰ Les gouvernements et autres bailleurs de fonds encouragent également des activités commerciales dans leurs efforts visant à stimuler l'esprit d'entreprise sur le plan communautaire. Il en découle que, par choix ou par nécessité, un grand nombre d'organisations bénévoles entreprennent de nos jours une activité commerciale d'un type ou d'un autre. D'un autre côté, certaines entreprises privées qui versent des impôts sont préoccupées de ce qu'elles considèrent comme une concurrence déloyale provenant des activités commerciales des organisations exemptées de l'impôt.

Le concept d'activités commerciales exemptées de l'impôt et directement liées aux fins de bienfaisance doit demeurer. Le concept relatif au classement de ces activités en fonction d'une soi-disante concurrence avec le secteur privé est inacceptable et porté à l'extrême met en péril l'existence même de nombreux organismes de charité.

Société canadienne de la Croix-Rouge

Les règles concernant l'activité militante doivent être éclaircies. Le rôle d'éducation qui est le nôtre est à la fois un besoin et une responsabilité inhérents au travail d'un organisme qui travaille au service d'autrui.

*Organisations
volontaires nationales*

En envisageant s'il soit ou non opportun de s'engager dans une activité commerciale, les organismes de charité sont peu éclairés par les réglementations en vigueur et à propos de la distinction entre activités commerciales complémentaires et revenus d'autres sources. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'aident non seulement pas à différencier ces deux notions mais elles semblent contradictoires par rapport à la jurisprudence. La confusion a été entretenue un peu plus par une décision de la Cour fédérale de 1987 qui paraissait adopter le critère de la « destination » pour définir l'activité commerciale complémentaire (Elle est permise tant et aussi longtemps que toutes les recettes sont destinées aux objectifs principaux de l'organisme de charité).⁶¹ Revenu Canada ne juge pas approprié un tel critère. Un deuxième problème est qu'en vertu des règles en vigueur au Canada, un organisme de charité risque par contre de perdre son enregistrement s'il s'engage dans d'autres activités parallèles en faisant appel à des employés rémunérés. Aux États-Unis et au Royaume-Uni, cette situation est par contre redressée en imposant simplement tout revenu d'autre source. Beaucoup d'organismes de charité s'accommodent de la réglementation actuelle en constituant d'autres personnes morales aptes à entreprendre des activités commerciales pour leur compte. La Division de organismes de bienfaisance de Revenu Canada a entrepris une revue et publié une brochure donnant des lignes directrices plus claires - et à notre avis plus raisonnables - sur ce qu'est une activité commerciale complémentaire.

- Le dialogue sur les politiques d'intérêt public et la promotion de ses valeurs sont des aspects importants du travail caritatif et favorisent les comportements démocratiques et la participation des citoyens conscients des enjeux et qui souhaitent débattre des valeurs et des questions de politique fondamentales. Considérant que la promotion de l'intérêt public est liée intimement à la mission centrale d'un grand nombre d'organisations bénévoles, il peut sembler étrange d'aborder de telles questions dans le contexte de la réglementation de la gestion financière. L'activité militante est réglementée toutefois, en limitant les sommes qu'une organisation est autorisée à y consacrer. En effet, d'après les règles que Revenu Canada doit administrer, la faculté des organismes de bienfaisance de prendre part à des activités politiques non partisans est extrêmement limitée et est devenue plus restreinte encore suite à la décision récente de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire de Human Life International. La règle des 10 pour 100 est mal formulée, comprise avec peine et tout à fait arbitraire dans l'application qu'en fait Revenu Canada. Un fardeau politique inopportun pèse sur les épaules des agents de l'impôt.
- La rigidité et la nature arbitraire du contingent des versements présente son lot de problèmes. La *Loi de l'impôt sur le revenu* a été modifiée récemment pour permettre une plus grande souplesse dans ce domaine et de reporter les dépenses excédentaires pour une période allant jusqu'à cinq ans mais les difficultés subsistent. Cette disposition crée la présomption qu'un organisme de charité qui a dépensé plus de 20 pour cent de ses dons assortis de reçus pour mener, par exemple, une campagne de collecte de fonds aura fait des extravagances en s'engageant dans une mauvaise gestion. Toutefois, dans quelques années, les coûts d'une campagne de collecte de fonds et les frais d'administration connexes

pourront être beaucoup plus élevés si une organisation cherche de nouveaux donateurs ou entreprend une nouvelle campagne d'envergure. Des clients plus blasés et de nouveaux besoins organisationnels ont créé une exigence croissante de professionnalisation faisant appel à un personnel mieux rémunéré, ce qui peut avoir pour effet d'augmenter les dépenses sans que les recettes suivent. Le contingent des versements a conduit à une certaine inventivité comptable et à des comportements qui frisent l'absurde afin d'assurer la conformité. Par exemple, certains organismes ont dû compter et calculer le prix des mots contenus dans une brochure de collecte de fonds afin de distinguer ceux qui concernaient l'éducation du public et la mission charitable de l'organisme de ceux qui avaient pour objet la sollicitation des fonds. Le désir de se conformer à la loi a également créé des incohérences considérables dans la comptabilisation et le compte rendu des frais d'administration et des coûts de collecte de fonds.

- Enfin, la lourdeur de la seule sanction appliquée – la révocation – appelle des réserves. Elle laisse peu de latitude à des mises en garde plus clémentes en cas de non-observation mineure qui ne semble pas mériter la pénalité infligée.

PROPOSITIONS POUR UNE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

En abordant ces questions de contrôle externe de la gestion financière, nous proposons que :

- *soient dictées des exigences de déclaration différentes selon la taille de l'organisme de charité en appliquant un régime à ceux dont le budget annuel de fonctionnement est inférieur à 200 000 \$ et des exigences plus strictes pour ceux dont le budget annuel excède 200 000 \$. Le formulaire T3010 (ou celui qui le remplacera) devrait être révisé, en créant une version abrégée à côté d'une version intégrale. Nous exhortons Revenu Canada à se concerter avec le secteur en procédant à ces révisions;*
- *Revenu Canada poursuive son initiative de fournir des lignes directrices plus claires sur les activités complémentaires et les autres sources de revenu en consultant le secteur à ce sujet.⁶² De notre point de vue, une activité devrait être considérée complémentaire et licite lorsque subsistent ces conditions :*
 - *elle promeut, élargit, complète ou constitue une ramification des objectifs de bienfaisance de l'organisme; ou*
 - *elle emploie une expertise spécialisée acquise dans le cours de l'activité de bienfaisance; ou*
 - *elle maximise l'emploi de l'actif et du personnel nécessaire au fonctionnement courant de l'organisme de charité; ou*
 - *elle utilise des biens et services qui ont fait l'objet d'un don; ou*

Il est rare qu'une entreprise fasse des bénéfices à hauteur de 80 %. À une époque où on exige des organismes sans but lucratif qu'ils aient l'esprit d'entreprise, il est absurde de les attacher à une norme datée et aussi contraignante.

*NSFRE, Section
du Grand-Toronto*

- *elle fait appel à une main-d'oeuvre bénévole abondante dans la production ou la distribution des biens et services; et*
- *elle n'expose pas les actifs ou les finances de l'organisme à un risque injustifié ou se détourne de la mission charitable en tant qu'activité dominante; et*
- *elle ne distribue pas les revenus engendrés à des fins d'enrichissement privé (bien sûr, les salaires et les dépenses de fonctionnement pourront être payés).*
- *la Loi de l'impôt sur le revenu et les autres lois soient modifiées pur permettre aux organismes de charité enregistrés d'entreprendre des activités commerciales qui ne sont ni liées à leur mission ni exécutées principalement en faisant appel à une main-d'oeuvre bénévole à la condition de verser l'impôt sur le revenu sur les bénéfices tirés d'autres sources de revenu. Si l'activité est dessaisie dans une entité séparée imposable, cette entité devrait être habilitée à déduire de son revenu, sous réserve des seuils habituels, ses dons à l'organisme de charité propriétaire;*
- *un espace légitime pour des activités politiques non partisans soit réaffirmé et maintenu. Alors que les activités partisans devraient continuer à être interdites, il convient de reconnaître le droit de porter témoignage public sur une question qui affecte l'objet même de l'organisme de charité. Les règles régissant l'activité militante ont besoin d'être éclaircies de manière à les rendre plus compréhensibles, à s'opposer à toute application arbitraire et à coïncider avec les valeurs d'une société civile en santé. En particulier, la règle 90/10 doit être considérée comme une norme approximative puisqu'il est extrêmement difficile pour un organisme de charité enregistré de calculer les affectations correspondantes ou pour Revenu Canada de les calculer. Le critère important est que la règle ne soit pas appliquée d'une façon arbitraire ou indûment restrictive;*
- *soit réexaminée la pertinence du contingent des versements en vue d'assurer plus de souplesse. Bien que nous ayons constaté que ce concept fait problème, nous n'avons ni les ressources appropriées ni l'expertise pour suggérer la meilleure solution. Nous recommandons que Revenu Canada, de concert avec le secteur bénévole réexamine les seuils appropriés et le calcul du contingent des versements et ses solutions de rechanges, y compris le remplacement du contingent par une norme d'accumulation (la somme qu'un organisme de charité enregistré peut accumuler dans un délai donné);*
- *Revenu Canada et la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole continuent de collaborer avec l'Institut canadien des Comptables Agréés et le secteur bénévole pour rechercher assidûment une cohérence accrue des pratiques comptables, y compris la définition de collecte de fonds et de dépenses d'administration; et*

- ***applique des sanctions intermédiaires pour le non-respect des règles selon un barème mobile. Ces mises en garde pourraient s'étendre des lettres de renseignements à la publicité et aux amendes, avant d'émettre des avertissements sévères ou de révoquer le statut d'oeuvre de charité enregistrée.***

Comme nous l'avons fait remarquer dans l'introduction, il convient de faire mieux et non de superposer une réglementation à une autre. Des règles améliorées devraient aider à combler les lacunes et les incohérences du système actuel. Toutefois, rien ne saurait se substituer à la responsabilisation et à une saine gestion financière de la part du conseil d'administration et du personnel de l'organisme.

9. LE CADRE JURIDIQUE

Certaines lois actuelles sont déphasées au point d'être inutiles. La convergence entre les provinces est souhaitable dans l'intérêt du public et aidera les organismes nationaux. Les lois qui régissent la constitution en personnes morales au palier fédéral et dans la province de l'Ontario sont archaïques, difficiles à comprendre et ne reflètent pas l'évolution du droit de sociétés en général et des règles applicables aux organismes à but non lucratif en particulier.

Société canadienne du cancer et Institut national du cancer du Canada

Les lois qui traitent de la constitution et de l'enregistrement des organisations bénévoles et les obligations qui lui incombent en conséquence sont totalement séparées de la classification et de la surveillance dont elle fait l'objet aux fins du régime fiscal en vigueur. Le droit des entreprises régit la forme juridique et la personnalité d'une organisation. Son but est de dicter des modalités générales d'association propres à assurer un fonctionnement efficace et efficient de l'organisation, la protection du public et des organismes bénévoles contre la fraude et l'impulsion des activités de la part des entreprises les plus diverses. Pour une large part, le droit des entreprises relève de la compétence des provinces. Dans la présente section, nous examinons deux aspects du droit des entreprises : les formes juridiques intéressant les organisations bénévoles et la responsabilité des membres du conseil d'administration.

DROIT DES ENTREPRISES

La plupart des observateurs s'accordent pour dire que le droit canadien dans ce domaine est imparfait et désuet. Au Canada, la réforme du droit des entreprises est inscrite depuis longtemps à l'agenda des législateurs. Au cours des derniers 25 ans, quatre projets de loi séparés ont été présentés au Parlement visant à créer une Loi sur la constitution des organismes à but non lucratif et tous sont morts au Feuilleton. Des études approfondies ont été réalisées dans plusieurs provinces, y compris l'examen exhaustif entrepris par la Commission de la réforme du droit de l'Ontario en 1997.⁶³ Mais à l'exception du Québec, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, ce domaine reste à réformer.

D'une manière générale, les lois provinciales et, le cas échéant, la loi fédérale, admettent trois formes juridiques en ce qui a trait aux organisations bénévoles :⁶⁴

- Association non constituée en personne morale. Les membres sont régis par un arrangement contractuel définissant le but de l'organisme et ses activités mais l'organisme n'a pas de statut juridique distinct. Cela signifie qu'il ne peut conclure de contrats ni détenir la propriété de biens. Le plus grand avantage de l'association non constituée en personne morale est l'absence de démarches compliquées et coûteuses. Elle intéresse principalement les petits groupes composés exclusivement de bénévoles dont l'action ne se prolonge pas au-delà d'un temps généralement court. Son principal inconvénient réside dans le fait que ses membres ne peuvent prétendre à la responsabilité limitée, ce qui les rend personnellement responsables des actes et des revers financiers de l'organisation.
- Fiducie aux fins de charité. Bien qu'il s'agisse de la forme juridique la plus ancienne d'organisation des oeuvres de charité, la fiducie aux fins de charité est aujourd'hui mal connue et peu utilisée, également à cause de l'incertitude des règles associées avec elle. Parmi les autres inconvénients, mentionnons la complexité des lois

régissant les fiducies et leur souche remontant à des règles de common law séculaires. Ses administrateurs (fiduciaires ou trustees) sont investis d'une responsabilité de niveau supérieur que celle dont jouissent les membres du conseil d'administration des sociétés. Cette forme juridique convient mal aux caractéristiques des opérations modernes.

- Société sans but lucratif. La troisième option est de constituer une personne morale en vertu d'une loi provinciale sur les sociétés (ou loi sur les compagnies), ou bien en vertu de la *Loi sur les sociétés par actions*, **lorsque** l'organisation prévoit d'étendre son rayon d'action à l'échelon national et de résider dans plusieurs provinces. Bien que la constitution d'une société comporte des coûts plus élevés d'inscription et de maintien, elle a l'avantage de conférer une personnalité juridique et la protection de la responsabilité limitée et de permettre une grande polyvalence.

Afin de tenir compte de la diversité du secteur, les organismes bénévoles devraient pouvoir continuer d'avoir accès à ces trois formes juridiques, bien que chacune d'entre elles nécessite d'être réformée d'une manière ou d'une autre.

Les lois qui régissent la constitution des entreprises au Canada présentent un certain nombre de problèmes. Il s'agit, en premier lieu, de textes anciens pour la plupart qui précèdent la formation des sociétés modernes et des lois qui les régissent. Elles ne sont donc pas adaptées aux besoins de notre époque et aux réalités des organisations bénévoles, notamment en ce qui concerne la conclusion de contrats de services ou l'exploitation d'activités commerciales. En vertu des lois sur les sociétés provinciales (là où elles sont promulguées), par exemple, aucune activité commerciale n'est autorisée. Bien qu'un brillant avocat puisse assez aisément venir à bout des complexités d'un arrangement juridique qui facilite l'activité commerciale, il faut dans tous les cas préférer la clarté du texte de loi à la finesse du conseiller juridique. Deuxièmement, la loi régissant les fiducies est, pour une grande part, complexe à cause de la dépendance assez lourde des décisions prises en common law, ce qui donne lieu à des litiges excessivement onéreux pour résoudre des questions relativement simples. Les tribunaux statuent sur une base empirique et de manière parfois décevante. Troisièmement, on est en présence d'un ensemble de mesures disparates aussi bien au palier des provinces qu'à celui du gouvernement fédéral, ce qui crée plus de différences qu'il n'est souhaitable sur le plan de l'efficacité. Ces dispositions disparates élèvent des barrières notables à la facilité d'accès à l'information. Comme le font remarquer Ronald Hirshhorn et David Stevens, « bien qu'elles soient ambitieuses et complexes, les questions juridiques associées au droit des sociétés sans but lucratif ne varient pas grandement d'un territoire de compétence à un autre ».⁶⁵ Quatrièmement, les lois régissant la constitution en personne morale dans la majorité des provinces et au palier fédéral n'ont pas été modernisées et demeurent soit sous forme de chapitres non abrogés d'anciennes lois des sociétés soit comme des tronçons de lois régissant les régissant les personnes morales à but lucratif. L'accent ayant été traditionnellement mis sur ces sociétés, plusieurs de ces lois contiennent des dispositions qui sont clairement inadaptées aux sociétés sans but lucratif.

La Section appuie fortement la recommandation visant à réformer les lois des sociétés au titre des organismes charitables et à but non lucratif. Elle invite les gouvernements fédéral et provinciaux à aller de l'avant sans autre retard.

*L'Association du
Barreau canadien*

Nous sommes favorables à la création d'une législation unique au Canada s'appliquant à tous les organismes charitables et aux organismes sans but lucratif. on constate, à l'heure actuelle, des contradictions significatives entre les organismes fédéraux et provinciaux qui ont un pouvoir légal ou des mandats qui touchent le fonctionnement et les activités des organisations charitables et des associations sans but lucratif.

Les amputés de guerre du Canada

RÉFORME DES CADRES JURIDIQUES

Le message provenant sans ambiguïtés de nos consultations avec le secteur était un appui soutenu pour une mise à plat de ces méandres juridiques. Afin de rendre les trois formes d'association juridique mieux adaptées aux activités des organisations bénévoles d'aujourd'hui et de favoriser une plus grande clarté et cohérence de la loi, **nous recommandons que :**

- **le gouvernement fédéral accélère le travail commencé par Industrie Canada afin d'élaborer et de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi sur les sociétés sans but lucratif dans le but de moderniser la loi et conférer à ces dernières les pouvoirs d'une personne physique tempérés par des restrictions qui ne permettent pas de modifier à la légère les objectifs énoncés de l'organisation. La loi doit être conçue pour desservir et prendre en compte la diversité du secteur en incluant des classifications appropriées s'adressant, entre autres, aux organisations charitables, religieuses et d'intérêt mutuel et en accordant des exemptions et des aménagements appropriés pour certaines d'entre elles;**
- **les provinces collaborent à l'élaboration de lois sur des sociétés convergentes et compatibles avec le palier fédéral, bien qu'il convienne de tenir compte des besoins particuliers exprimés par chacune.** Une plus grande cohérence du droit des entreprises serait de nature à orienter les fondateurs d'organismes sans but lucratif sur des questions de gestion interne et d'autres concernant les droits des membres, l'éventail de structures de régie autorisées et les exigences générales concernant les assemblées et les voies de recours;
- **les provinces promulguent des lois modernes régissant les fiducies et les associations non constituées en personne morale. Dans le dernier cas, les dispositions du Code civil du Québec et l'Unincorporated Association Act de 1992 aux États-Unis peuvent servir utilement de modèles;⁶⁶**
- **harmoniser dans les compétences provinciales les dispositions du droit des sociétés en matière de divulgation de l'information et rechercher la cohérence avec l'information requise par Revenu Canada et la Commission canadienne du secteur bénévole.** Dans le cadre de l'établissement de la forme juridique, des renseignements minimaux devront être communiqués aux provinces, y compris les documents constitutifs et d'autres renseignements essentiels, que la plupart d'entre elles exigent par ailleurs déjà. Il conviendra que le public ait accès à ces renseignements, selon les mêmes critères qui s'appliquent aux sociétés commerciales. Comme nous l'avons mentionné dans la section consacrée à la gestion de l'organisation, des renseignements supplémentaires seraient communiqués à la Commission canadienne du secteur bénévole. L'intention est de mieux renseigner tout en évitant tout double emploi en ce qui concerne les exigences de déclaration ou les processus. Pour ce, l'information signalée aux provinces ou à l'administration fédérale relativement aux processus d'établissement de l'organisation en droit devrait pouvoir être présentée dans le même format à la Commission canadienne du secteur bénévole.

RESPONSABILITÉ DES ADMINISTRATEURS

La responsabilité des membres du conseil d'administration est une des questions les plus souvent citées et les moins bien comprises du droit des sociétés. Mais la crainte d'être tenu personnellement responsable et solidaire des actes ou de la négligence d'un des membres du conseil d'administration (ou des agissements des anciens membres) devient de plus en plus réelle et nous avons eu confirmation, lors des consultations avec le secteur, qu'elle freine le processus de recrutement. Les administrateurs ont une responsabilité fiduciaire à l'égard, entre autres, de la gestion des fonds de l'organisme, du licenciement indu d'un employé, d'une rupture de contrat et de l'échec de l'organisme. La principale question concerne la responsabilité des membres du conseil d'administration à l'égard de la solvabilité de l'organisation; si celle-ci se trouve en mauvaise posture financière, ils peuvent être tenus personnellement responsables d'impôts, de salaires ou de cotisations de pension non payés. Ils peuvent également être tenus responsables des actes d'inconduite sexuelle imputables à des employés, actuels ou anciens. La Colombie-Britannique a récemment modifié sa loi, de telle sorte qu'il n'y a plus aucun délai pour la déposition de plaintes en matière d'inconduite sexuelle et la Cour d'appel de la C.-B. a étendu récemment la responsabilité du fait d'autrui aux agissements des entrepreneurs autonomes (Laird Hunter suggère qu'une telle disposition pourrait être à l'avenir élargie et s'appliquer également aux bénévoles).⁶⁷

Les obligations du conseil d'administration d'un organisme comprennent une obligation de diligence et une obligation de loyauté. Une obligation de diligence ou de prudence exige que les membres se conforment à un niveau de compétence et d'attention spécifié en vue de la poursuite des objectifs de l'organisation. L'obligation de loyauté exige des administrateurs qu'ils se comportent honnêtement en évitant les conflits d'intérêt personnels et en plaçant les intérêts de l'organisme au premier plan. Afin d'éviter le risque de responsabilité, un administrateur doit démontrer de s'être acquitté de ses obligations avec prudence raisonnable. Les problèmes surviennent car les normes varient selon que s'appliquent les dispositions édictées par les lois ou en common law et elles diffèrent selon qu'il s'agit d'organismes charitables et de fiducies, moins clairement pour ce qui a trait aux associations non constituées.⁶⁸ Ainsi, en vertu de différentes lois des normes plus rigoureuses se sont appliquées aux fiduciaires par rapport aux membres du conseil d'administration des sociétés sans but lucratif. L'obligation peut également varier selon les qualités de l'administrateur : par exemple, un avocat ou un comptable sont tenus d'exercer un degré de prudence plus circonspect qu'une personne sans compétences particulières. ***Nous endossons les recommandations récentes de Hirshhorn et Stevens préconisant la codification et l'application constante à tous les organismes sans but lucratif (indépendamment de leur forme juridique) des normes générales relatives à l'exercice des obligations de prudence et de loyauté.***⁶⁹ En vertu de l'obligation de prudence, les administrateurs sont censés exercer la prudence, la diligence et l'habileté d'une personne raisonnablement prudente, au vu de leur fonction et antécédents. Ils doivent également pouvoir déléguer certaines responsabilités liées à la

Si on ne prend aucune mesure pour corriger cette situation au Canada, certaines organisations cesseront tout simplement d'exister par manque de candidats disposés à siéger comme bénévoles dans les conseils d'administration.

Société canadienne des directeurs d'association

L'assurance en faveur des administrateurs et des dirigeants n'est pas la bonne réponse. Cette question mérite une suite et doit être abordée dans les plus brefs délais.

Intervenant à la consultation d'Halifax

prise de décision et rechercher le conseil de professionnels experts. L'obligation de loyauté pourrait se définir comme dans les statuts de certaines entreprises modernes qui exigent du fiduciaire qu'il agisse honnêtement et de bonne foi en ayant à coeur les intérêts supérieurs de l'organisation.

De nombreuses organisations bénévoles tentent d'atténuer les risques concernant la responsabilité personnelle des membres du conseil d'administration par la souscription d'une assurance. Mais il ne semble pas que la souscription d'une assurance onéreuse et limitée soit une réponse appropriée.

Plusieurs études récentes du droit des entreprises, y compris celle sur les entreprises à but lucratif de la Bourse de Toronto, les travaux de la Commission of the Future of the Voluntary Sector au Royaume-Uni et l'examen des lois cadres de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, parviennent à une conclusion similaire : que le gouvernement devrait examiner et limiter la responsabilité personnelle imposée aux administrateurs. Dans tous les cas, l'argument sous-jacent est que cette menace affecte sérieusement le désir d'individus compétents de remplir cette fonction. Comme le signale le rapport du CBT :

Nous acceptons que les administrateurs engagent leur responsabilité personnelle en influant sur la conduite de l'entreprise et que les administrateurs qui ne satisfont pas à la norme de conduite pertinente doivent être tenus responsables. Toutefois, puisque nos propositions dépendent de la disponibilité d'individus assumant cette fonction avec compétence et intégrité, le degré d'imputabilité personnelle doit être raisonnable et ne pas décourager les personnes qualifiées de se porter candidates. Nous avons invité les gouvernements fédéral et provincial à examiner les lois imposant la responsabilité personnelle aux administrateurs, à la fois par égard à l'efficacité des lois influant sur le gouvernement de l'entreprise et à l'équité de leur application aux administrateurs particuliers. Nous avons recommandé que dans tous les cas, il faudra assurer aux administrateurs une défense basée sur la diligence raisonnable.⁷⁰

Les membres du conseil d'administration devraient être tenus responsables dans les cas de fraude, de négligence grave, de conflit d'intérêts ou d'actes criminels de leur part; dans de tels cas, aucune limitation de responsabilité habituelle ne devrait s'appliquer. Dans tous les autres cas, le degré de responsabilité devrait être limité à un maximum raisonnable, avec possibilité de défense en matière d'obligation de diligence. Nous exhortons les gouvernements fédéral et provinciaux à travailler de concert avec les assureurs et les intervenants du secteur pour déterminer ce seuil.

Nous avons commencé à examiner la question de la responsabilité et de la gestion au sein du secteur bénévole du Canada en constatant que les organisations qui le composent s'acquittent déjà fort bien de leurs obligations envers des publics multiples et par les moyens les plus divers. Notre objectif n'était pas d'élaborer des pratiques de responsabilisation là où elles paraissaient insuffisantes mais plutôt de situer les organisations bénévoles et le secteur dans son ensemble devant les nouvelles réalités issues d'un environnement profondément transformé en leur permettant de viser plus haut et plus loin. Dans ce sens, le rapport vise à améliorer ce qui mérite déjà la plus grande estime.

OUTILS DE RESPONSABILISATION

La responsabilité ne s'exerce pas en vase clos. Elle comporte au contraire une multiplicité d'approches ou d'outils utilisés par des acteurs différents à des fins variées. L'approche globale que nous avons recommandée s'appuie sur quatre principaux outils qui représentent des responsabilités plurielles mais partagées et convergentes.

Le premier outil est l'exercice d'une administration judicieuse à l'égard de la gestion de l'organisation. Celle-ci est aussi la principale obligation du conseil d'administration d'une organisation bénévole, en collaboration étroite avec son personnel et ses bénévoles. Une administration judicieuse naît de l'expérience plutôt que de la force de la loi mais nous avons tenté d'indiquer la voie à suivre sous forme d'un guide de bonnes pratiques susceptibles d'aider les conseils d'administration à réexaminer et à réorganiser les structures et les processus de leurs organisations.

Deuxièmement, notre approche d'une réelle responsabilisation s'appuie fortement sur un processus d'auto-certification joint à la transparence de l'action. Cet aspect comporte deux choses : l'obligation de rendre compte de la conduite des activités de l'organisation conformément aux éléments essentiels d'une pratique de saine gestion et l'accessibilité du public à cette information. Nous avons proposé un ensemble d'exigences de rendre compte réduites à l'essentiel dans le cas des organisations de taille modeste et d'une liste quelque peu plus longue pour les organisations de grande taille. En regard des exigences actuelles, l'effort que nous préconisons n'est généralement pas plus onéreux. Toutefois, il procure le genre d'informations qui permettraient au public de mieux comprendre l'action et le comportement des organisations. Pour s'avérer efficace, ce système exige de la part des conseils d'administration l'exercice d'un réel leadership afin de veiller à ce que les organisations rendent compte scrupuleusement de leur gestion et de maintenir vive la curiosité et

l'intérêt du public pour le secteur bénévole. La clé, toutefois, est un organe central auprès de qui le public trouvera facilement accès aux renseignements qu'il recherche. Ce sera aussi la principale fonction de la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont nous avons proposé la création.

Le troisième outil est l'auto-réglementation. Pour ce qui concerne tout particulièrement les règles éthiques du de collecte de fonds, l'auto-réglementation est le moyen le plus accessible et le plus efficace, même si nous encourageons son application également dans d'autres domaines. Le préalable à l'efficacité de l'auto-réglementation est un secteur bénévole vigoureux dont les associations intermédiaires se montreront capables d'assumer le leadership pour élaborer des codes de conduite utiles et appropriés qui seront adoptés par les conseils d'administration particuliers. Il ne fait aucun doute qu'un tel leadership existe dans le secteur bénévole du Canada et qu'il est aujourd'hui suffisamment mûr et responsable pour assurer une autoréglementation dans de nombreux domaines. Après tout, si le secteur sciemment laissait les mauvaises pratiques s'installer en son milieu, toutes les organisations seraient frappées d'une diminution de la confiance que le public place dans le secteur.

Le quatrième outil de responsabilisation est la réglementation extérieure. C'est aussi l'élément qui peut trouver application le plus facilement en vue de garantir l'exercice d'une responsabilité financière irréprouvable de la part des organismes de charité. Cette réglementation est déjà en vigueur en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Elle relève de Revenu Canada qui s'aiderait à l'avenir de l'apport de la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole. Notre intention à cet égard était de faire en sorte que cette réglementation desserve mieux le secteur bénévole et le public plutôt que d'imposer le fardeau de règles additionnelles.

En appliquant l'une ou l'autre de ces approches, les organisations bénévoles et le secteur tout entier ont besoin de la capacité suffisante, c'est-à-dire des moyens financiers et humains, de la technologie, de la formation, des connaissances et de la compréhension de leurs partenaires et du public. Au long du rapport, nous avons mis en évidence que les tentatives d'améliorer la gestion et la transparence seraient vouées à l'échec sans une capacité suffisante. Nous avons également exhorté les partenaires du secteur bénévole - les gouvernements, les bailleurs de fonds et les entreprises - à aider au renforcement des capacités du secteur qui ont été mises à mal au cours des années récentes et à créer de nouvelles capacités pour affronter les défis qui nous attendent.

PRIORITÉS DE MISE EN OEUVRE

La quarantaine de recommandations énoncées dans le présent rapport sont ambitieuses et s'adressent à des publics divers. Pour les mettre en oeuvre dans leur totalité, les organisations bénévoles et les associations intermédiaires, les fondations et d'autres bailleurs de fonds, l'entreprise et les gouvernements fédéral et provinciaux sont invités

à prendre des mesures opportunes. Certaines d'entre elles et notamment celles qui concernent le renforcement des capacités appellent des projets à long terme qui devraient commencer sans délai et se poursuivre dans le cadre de nouvelles relations entre les trois piliers de la société. D'autres, par un effort concerté, pourraient être achevées dans l'espace d'un an ou deux. Alors, par où commencer ?

Premièrement, le secteur est appelé à agir pour améliorer sa gestion et sa transparence. Afin de faciliter ces mesures, un guide contenant des éléments de « bonnes pratiques », selon la description qui en a été donnée plus tôt, devrait être distribué, par l'entremise des associations intermédiaires et d'autres organismes, à toutes les organisations du secteur bénévole. Ces organisations devraient ensuite adapter et adopter les lignes directrices relatives à l'amélioration de leurs propres pratiques.

Deuxièmement, il paraît opportun que les gouvernements évoluent d'une attitude d'inattention bénigne vers un partenariat et un leadership actifs. Après tout, les gouvernements, aux paliers fédéral et provinciaux, ont placé dans le secteur bénévole beaucoup d'attentes : ils souhaitent promouvoir la valeur stratégique de ce vecteur de démocratie et d'engagement citoyen et ils ont besoin de s'associer les organisations bénévoles pour donner à leur propre action tout son retentissement. ***Trois ensembles d'interventions apparaissent importantes :***

- ***Les gouvernements fédéral et provinciaux ont besoin de reconstituer et de renouveler la capacité du secteur. La création d'une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole par le gouvernement fédéral est un élément essentiel de ce processus. Nous exhortons le gouvernement fédéral à agir vite pour établir une Commission canadienne du secteur bénévole qui pourrait entrer en fonction dès la fin de l'année financière 19992000.***
- ***Le Parlement du Canada et non des juges doivent désigner les organismes dits de « charité ». Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et le secteur bénévole, est invité à créer un Groupe de travail représentant le gouvernement et le secteur afin d'entamer le processus visant à établir selon des modalités démocratiques une définition attestée par la loi des organismes habilités à bénéficier du régime fiscal fédéral.***
- ***Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient également entreprendre de renouer avec le secteur bénévole en amorçant des discussions pouvant conduire à la négociation d'un pacte concerté ou à la création d'autres moyens visant à intensifier un dialogue constant, une meilleure compréhension des enjeux et un réel partenariat.***

Nous avons décrit, dans le document de discussion publié en mai 1998 comme le début d'un fascinant parcours - l'amorce d'un débat - et nous avons invité d'autres intervenants à se joindre à nous. La participation du secteur bénévole à ce processus a été impressionnante, aussi bien par son ampleur que par la réflexion qu'elle a engendrée. Pour les membres de notre Groupe, la tâche est achevée. Nous invitons la Table ronde sur le secteur bénévole, puis le secteur dans son ensemble, les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé à prendre le relais. Pour chacun, nous espérons que ce rapport marquera le point de départ vers des discussions approfondies, séparément et ensemble. Dans l'immédiat, la prochaine étape prévoit des discussions entre les membres de la TRSB et les gouvernements et elle marquera le commencement d'un dialogue soutenu puis prolongé et d'une action opportune s'inspirant des recommandations clés de notre Rapport. Nous leur souhaitons « bon voyage ».

SOMMAIRE DES PROPOSITIONS : REJOINDRE UN PUBLIC DIVERSIFIÉ

AU SECTEUR BÉNÉVOLE DU CANADA

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

1. Associations intermédiaires et renforcement des capacités

Il convient que les associations nationales du secteur bénévole continuent de collaborer afin d'améliorer la communication concernant les innovations, de partager les bonnes pratiques et de promouvoir la recherche et la formation parmi les organismes les plus divers en associant les collectivités à cette action.

GOUVERNEMENT ET ADMINISTRATION ORGANISATIONNELS

2. Un guide de bonnes pratiques pour une administration efficace

Tout conseil d'administration doit explicitement assumer la responsabilité de l'administration de l'organisation et, dans le cadre de cet exercice, se faire charge de chacune des huit tâches clés qui lui incombent [font exception les organisations qui ne sont pas régies par des conseils d'administration] :

2.1 Mission et planification stratégique

- Etablir la mission et la communiquer aux adhérents et aux intervenants concernés; revoir périodiquement sa pertinence;
- approuver un processus d'évaluation et de gestion du risque pour être en mesure de prévoir les risques, de les apprécier et de gérer les conséquences d'actions comportant un risque; et
- superviser et suivre l'accomplissement de la mission en établissement des objectifs mesurables, définis en fonction des résultats attendus ou de l'incidence sur la clientèle, plutôt que répartis en intrants ou activités.

2.2 Transparence et communication

- établir des politiques favorisant la communication et le retour d'information de la part des intervenants du milieu;
- s'assurer qu'une suite est donnée aux plaintes et aux griefs formulés conformément à un code d'éthique;
- tenir des réunions du conseil périodiques pour stimuler l'échange de vues;
- entretenir la mémoire collective de l'organisation en ayant soin de conserver les procès-verbaux des réunions du conseil et les documents pertinents; et
- répondre de façon appropriée aux demandes de renseignements.

2.3 Structures

S'assurer que toute organisation se dote au moins de ces trois composantes essentielles :

- un conseil d'administration capable d'exercer une surveillance impartiale, de par son indépendance vis-à-vis de la direction;
- un comité des candidatures indépendant afin d'assurer la relève appropriée des membres du conseil; et
- un comité de la vérification chargé principalement de rendre compte de la conformité de l'organisme avec les lois, les règles, les règlements et les contrats qui l'engagent. Il a également pour mandat d'examiner si les systèmes de gestion, d'information et de contrôle sont mis en place afin de garantir l'observation de ces règles et règlements, et il assume la responsabilité de la supervision de l'information financière externe.

2.4 Conscience du rôle qui incombe au conseil d'administration

- définir et communiquer sa ligne de conduite; le conseil d'administration agira-t-il comme « organe d'orientation » (en gouvernant par voie de politiques et en indiquant la direction stratégique sans interférer avec la direction) ou comme « organe administratif » (qui ne se limite pas à énoncer des politiques mais qui intervient aussi pour partie dans leur application)? La première structure est préférable dans les organismes les plus importants mais elle exige une gestion professionnelle;
- élaborer un code de conduite à l'intention des membres afin d'aider chaque administrateur à comprendre et à accepter les obligations qui lui incombent;
- établir et observer une politique écrite en matière de conflit d'intérêts régissant les membres du conseil et le personnel ou les bénévoles investis d'un pouvoir autonome de prise de décision sur les ressources de l'organisation;
- rédiger à l'intention des membres des descriptions de poste précisant les obligations qui leur incombent et la façon dont leur rendement sera évalué;
- prévoir l'orientation, la formation et des séances continues d'information à l'intention des membres du conseil d'administration;
- reconnaître la contribution des membres du conseil d'administration et les informer sur leur rendement; et
- faire le meilleur emploi du temps dont disposent les membres du conseil d'administration.

2.5 Responsabilité financière

- approuver un budget conforme aux priorités de l'organisation et fondé sur des estimations réalistes (recettes, dépenses et autres facteurs tels que l'inflation);
- surveiller et maîtriser les dépenses sur la base de procédures comptables appropriées;

- superviser l'administration de l'actif et du passif de l'organisation;
- s'il s'agit d'un organisme de bienfaisance enregistré, surveiller la délivrance et la tenue des reçus afférents aux dons de charité; et
- approuver les rapports annuels, y compris les états financiers.

2.6 *Supervision des ressources humaines*

- s'assurer que l'organisation se conforme à la législation sur l'emploi, aux règlements sur la sécurité au travail et qu'elle réexamine périodiquement les arrangements d'emploi en regard de pratiques exemplaires;
- s'assurer que les employés reçoivent leur description des tâches et bénéficient de l'orientation, de la gestion, de la formation et d'évaluations périodiques du rendement;
- recruter les employés selon des critères d'ouverture, d'équité et de sélection méthodique; et
- examiner périodiquement la structure du personnel et la validité de la relation de travail entre le conseil d'administration, d'une part, et le personnel, de l'autre.

Et encore,

- s'appuyer sur un ensemble clair de politiques relatives au recrutement, la préparation, la surveillance et la reconnaissance des ressources bénévoles (les programmes touchant les bénévoles doivent être conçus et évalués avec la même rigueur que d'autres programmes);
- remettre aux bénévoles une description détaillée des tâches et des activités qui leur incombent, accompagnée même d'une description de poste ou d'un contrat de travail bénévole;
- adopter des codes déontologiques en exigeant son adhésion de la part des gestionnaires des personnels bénévoles et des bénévoles eux-mêmes;
- assurer une orientation et une formation appropriées;
- reconnaître publiquement l'apport des bénévoles;
- procéder au filtrage des bénévoles, notamment si l'organisation dessert des populations vulnérables;
- fournir l'orientation aux bénévoles rémunérés ou non volontaires et, dans des milieux syndiqués, collaborer avec les organisations syndicales pour parvenir à une entente sur les modalités de leur intégration; et
- fixer des règles explicites au sujet du remboursement des dépenses.

2.7 *Systèmes de contrôle et d'évaluation*

- adopter et faire observer un code d'éthique et une procédure de suivi et de plainte efficace;
- établir un cadre de réglementation interne, y compris des statuts et des règlements (dans les organismes moins importants, ceux-ci peuvent être très simples);

- s'assurer de la conduite de vérifications de conformité comme partie intégrante du cycle d'évaluation annuelle afin de contrôler périodiquement le respect des règles qui gouvernent l'organisme (cette mission incombe généralement au comité de la vérification. Sur réception du rapport du comité de la vérification, le conseil d'administration est tenu de répondre en indiquant les mesures engagées pour résoudre les questions de non-conformité soulevées par le comité);
- évaluer le rendement du conseil d'administration, pris collectivement; et
- évaluer le rendement du personnel et des bénévoles.

2.8 Planification de la relève et diversité

- désigner un comité des candidatures indépendant de la direction, lequel assumera la responsabilité d'évaluer les qualités attendues des membres du conseil d'administration, d'établir des critères de sélection et de choisir les candidats les plus aptes ; et
- débattre de l'opportunité d'une représentation des mandants et des utilisateurs au sein du conseil d'administration en vue de l'accomplissement de la mission de l'organisation et sa crédibilité et oeuvrer, le cas échéant, à accroître cette diversité. Il faut reconnaître, toutefois, que la représentation symbolique n'est pas la réponse qui convient à cet aspect.

3. Démonstration d'une saine gestion

Il convient que toute organisation aspirant à bénéficier de l'enregistrement habilitant à délivrer des reçus d'impôt s'acquitte des trois obligations suivantes :

- communiquer certains renseignements au gouvernement fédéral au sujet de son administration, des ses programmes et de ses finances;
- adhérer à un code d'éthique en matière de financement comme celui que met en oeuvre le Centre canadien de philanthropie ou un code analogue en principe auquel le public a accès; et
- pratiquer la transparence, c.-à-d. répondre de manière appropriée aux plaintes et aux demandes de renseignements formulées par le public, les adhérents ou les clients.

RÉSULTATS DE PROGRAMME

4. Évaluation axée sur les résultats

Il convient que les organisations bénévoles établissent des objectifs conformes aux résultats souhaités plutôt qu'aux activités entreprises et qu'elles déterminent des repères ou d'autres indicateurs - qualitatifs ou quantitatifs - permettant d'évaluer et d'indiquer les progrès réalisés vers l'atteinte de leurs objectifs. Les résultats et les progrès réalisés vers l'achèvement des objectifs stratégiques doivent être évalués tous les ans. Les objectifs stratégiques eux-mêmes doivent être réexaminés à intervalle de deux ans.

5. Recherche par les associations intermédiaires

Les associations intermédiaires sont encouragées à entreprendre des recherches pour aider à l'élaboration d'indicateurs et à la création d'outils d'évaluation axée sur les résultats en faveur de leurs membres, à parrainer des programmes de formation et à réunir les données provenant de ces derniers pour être en mesure d'ouvrir une perspective au sujet de la mesure des résultats qui profitera au secteur bénévole tout entier.

FINANCEMENT

6. Codes en matière de financement

Il est proposé qu'en vue de l'enregistrement prescrit par le régime fiscal fédéral, les organismes de charité soient tenus d'adopter le code d'éthique en matière de financement et de gestion financière dont s'est doté le Centre canadien de philanthropie ou un code équivalent appuyé par une résolution officielle de leur conseil d'administration, et de rendre compte au public de son application.

AUX DONATEURS

7. Décisions responsables des donateurs

Les donateurs ont le devoir de prendre des décisions avisées. Avant de faire une contribution à une organisation bénévole inconnue qui sollicite leur soutien, ces personnes devraient s'informer comme il convient. Nous recommandons que les donateurs suivent les conseils offerts par la publication du Centre intitulée « Donnez généreusement et prudemment » et qu'ils cherchent à connaître :

- le nom de l'organisation;
- la nature des activités de l'organisation et à quelles fins servira l'argent donné;
- si le collecteur est un bénévole ou un employé rémunéré et dans ce cas s'il touche un salaire ou une commission ou pourcentage (le donateur doit savoir que le versement d'une commission aux collecteurs de fonds est une pratique douteuse);
- comment obtenir plus de renseignements sur l'organisation (on conseille aux donateurs qui souhaitent en savoir plus sur la gestion de l'organisation et ses finances de poursuivre plus loin leur enquête); et
- si l'organisation a adopté un code d'éthique en matière de financement.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

8. Améliorer la recherche et la formation

Tous les intervenants - y compris les associations intermédiaires, les entreprises, les établissements d'enseignement et les organisations bénévoles individuelles - sont appelés à travailler de concert en vue de la création d'ouvertures de recherche et formation au sein du secteur bénévole et à diffuser la recherche produite.

9. Consolider la technologie de l'information

Tous les intervenants du secteur bénévole sont appelés à travailler de concert pour améliorer la technologie de l'information et acquérir l'expertise permettant d'en tirer le meilleur parti.

10. Une association de fondations

Les fondations devraient examiner l'opportunité de créer leur propre association intermédiaire regroupant toutes les fondations actives au Canada. Elles devraient également, collectivement et individuellement, apporter leur concours à la consolidation des compétences du secteur bénévole englobant son infrastructure organisationnelle, l'éducation et la formation et l'action d'autres associations intermédiaires.

11. Soutien de l'entreprise aux associations intermédiaires

Considérant l'importance croissante du secteur, les entreprises devraient examiner et accentuer de manière explicite leur prise de responsabilités à l'appui des organisations bénévoles. Pour ce faire, il conviendrait de tendre vers l'objectif minimum de 1 pour 100 des bénéfices avant impôt fixé par Imagine; la politique de dons des entreprises devrait toujours laisser une place à la libéralité et non seulement au marketing des causes sociales; elle devrait envisager le prêt d'expertise et d'autres formes d'aide en nature; fournir ou accorder une aide à la formation; créer des partenariats authentiques avec les organisations bénévoles; appuyer le bénévolat des employés; favoriser le dialogue avec le secteur et la conduite de vérifications sociales types.

12. Comptes rendus sur les contributions de l'entreprise

Il est opportun que les entreprises divulguent au public à l'occasion de la publication de leur rapport annuel. Les contributions faites au secteur bénévole, en espèces ou en nature.

RÉSULTATS DE PROGRAMME

13. Soutien financier de l'évaluation axée sur les résultats

Il convient que les bailleurs de fonds :

- procurent un financement pluriannuel afin de permettre la mise en oeuvre d'objectifs stratégiques et la cohérence des programmes et, par suite, l'exécution d'évaluations de performance axées sur les résultats de manière continue;
- fassent en sorte que les subventions ou les contrats couvrent les frais de l'évaluation;
- collaborent avec les organisations bénévoles pour mettre au point des méthodes et des mesures appropriées;
- aident à renforcer les capacités du secteur, y compris au moyen de la formation, de l'aide technologique et de la communication de l'innovation dans l'ensemble du secteur;
- mettent en commun les ressources, au besoin, afin de créer un investissement adéquat dans des projets d'évaluation et de vérification plus importants; et
- procèdent à leurs propres évaluations de performance.

14. Soutien des infrastructures

Il serait opportun que les bailleurs de fonds prennent en compte les coûts associés aux activités de base des organisations bénévoles, y compris leur personnel et d'autres ressources nécessaires pour la formation, la coordination et la gestion des bénévoles, les besoins de la direction et le développement du conseil d'administration et la technologie de l'information. Dans les demandes qui incluent l'aide à la gestion d'une composante bénévole, les bailleurs de fonds devraient envisager d'obtenir la preuve que les organisations ont adopté une politique des ressources humaines concernant le recrutement, la préparation et la surveillance des personnels bénévoles.

15. Soutien des initiatives concertées

En vue de l'aide aux organisations bénévoles qui aspirent à conclure des arrangements coopératifs, y compris la fusion, nous recommandons que les bailleurs de fonds appuient ce processus en procurant des ressources et en prêtant conseils et expertise tout en respectant l'autonomie des organisations et le leadership des conseils d'administration.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

16. Meilleure compréhension entre les gouvernements et le secteur

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont invités à entamer des discussions avec le secteur bénévole afin d'établir des mécanismes, tels que des pactes concertés ou d'autres forums permanents, destinés à promouvoir la compréhension et la conduite appropriée ainsi que l'avenir des relations entre le secteur et les gouvernements;

**AUX GOUVERNEMENTS
FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX**

17. Une voix à la table du Conseil des ministres

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont invités à confier à un ministre siégeant aux conseils respectifs la responsabilité du secteur bénévole et à constituer un organe de coordination de dimensions modestes chargé d'en coordonner les politiques.

18. Financement de base pour les associations intermédiaires

En vue du renforcement des capacités du secteur, nous proposons que les gouvernements rétablissent et augmentent le modeste financement de base des associations intermédiaires au vu de l'important rôle qu'elles jouent dans le gouvernement et la responsabilisation de leurs membres et des organisations populaires.

GOVERNEMENT ET ADMINISTRATION ORGANISATIONNELS

19. Exigences de compte rendu différenciées

Les petites organisations, définies par des budgets de fonctionnement annuels inférieurs à 200 000 dollars, devraient être assujetties à des exigences de compte rendu moins exigeantes que les grandes organisations dont le budget annuel dépasse ce seuil.

20. Exigences de compte rendu pour les organismes de charité enregistrés de petite taille

En tant que condition prescrite en vue de l'obtention de l'enregistrement prescrit pour bénéficier du droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, les petites organisations (dont le budget annuel de fonctionnement est inférieur à 200 000 dollars) soient tenues de signaler une fois par année à Revenu Canada les renseignements suivants, qui seraient versés simultanément aux dossiers de la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont la création est proposée. Cette information serait rendue publique. Il y a lieu de noter que certains renseignements ne varieront pas d'une année à l'autre. Par conséquent, les organisations devraient uniquement mettre à jour les données ayant changé depuis l'année précédente. L'information est de nature autant quantitative que qualitative. Elle comprend :

- énoncé de la mission de l'organisation, de ses programmes et des résultats attendus;
- états financiers approuvés par le conseil d'administration;
- description des activités de financement de l'année précédente, y compris les recettes mobilisées et les sommes dépensées pour ce faire;
- description des structures d'administration essentielles, y compris la composition du conseil d'administration et les méthodes de sélection des membres du conseil;
- divulgation du code d'éthique en matière de financement auquel l'organisation adhère;
- description de l'approche de l'organisation pour donner suite aux plaintes reçues; et
- moyens pour obtenir de l'organisation tout complément d'information.

21. Exigences de compte rendu pour les organismes de charité enregistrés plus importants

Les organismes de charité/d'utilité publique enregistrés seraient tenus de fournir ces renseignements essentiels et des renseignements supplémentaires sur leur gestion. Nous proposons qu'outre le dépôt de leur rapport annuel, ils soient tenus de rendre compte à Revenu Canada et à la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole dont la création est proposée des modalités d'application des huit tâches décrites dans le guide de bonnes pratiques. Cette obligation comporterait un rapport sur les indicateurs clés suivants :

- nature de la mission, résultats attendus et processus de planification stratégique;
- énoncé des politiques adoptées en matière de transparence, y compris l'information relative au code d'éthique de l'organisation et au processus de réception des plaintes et le nombre de réunions du conseil d'administration tenues dans l'année précédente;
- description des structures de gouvernement;
- résumé des méthodes de gestion appliquées par le conseil d'administration;
- preuve de responsabilité financière, au travers de la présentation d'états financiers vérifiés; et
- méthodes mises en oeuvre pour la relève des membres du conseil d'administration et la diversité de la représentation (le cas échéant).

22. Révision du formulaire T3010

Il convient que le formulaire T3010 soit révisé par Revenu Canada avec l'entière collaboration de représentants du secteur bénévole, dans le but de rendre le compte rendu plus facile et plus pertinent.

23. Comptes rendus des entrepreneurs du secteur privé concurrents

Les entreprises du secteur privé répondant à des appels d'offres devraient être tenues par l'organisme contractant de divulguer des renseignements de même ampleur et du même type que ceux que le gouvernement fédéral détient sur les organismes de charité enregistrés.

FINANCEMENT

24. Code d'éthique en matière de financement comme conditions de l'enregistrement

En tant que condition de l'enregistrement en vue de l'obtention du statut de crédit fiscal, une organisation bénévole serait tenue d'adopter et de renouveler tous les deux ans un code d'éthique en matière de financement et de gestion financière similaire en principe au code élaboré par le Centre canadien de philanthropie, dont le contenu sera rendu public. [Précisons que le prélèvement d'une commission sur les collectes des fonds ainsi que la vente des listes de donateurs serait interdite.]

25. Permis et caution versée par les agents de financement commerciaux

Les sociétés de financement commerciales qui collectent directement des sommes mobilisées lors des campagnes de financement excédant 25 000 \$, devraient détenir un permis d'exploitation assujéti au versement d'une caution régie par les gouvernements provinciaux. Une des conditions pour la délivrance du permis pourrait être l'adhésion à un code de déontologie analogue à celui qu'applique le NSFRE.

26. Concurrence directe des gouvernements en matière de financement

Les gouvernements sont pressés d'engager le dialogue avec les dirigeants du secteur bénévole afin de clarifier la question de la concurrence directe du gouvernement en matière de financement.

ACCÈS AU RÉGIME FISCAL FÉDÉRAL

27. Modernisation et simplification de l'accès au régime fiscal fédéral

C'est la loi qui devrait donner la définition des organisations admissibles aux avantages du régime fiscal en qualité d'organismes de charité enregistrés. Le modèle dont la loi pourrait s'inspirer pour élargir cette définition pourrait conserver les critères de common law actuels tout en ajoutant une liste des missions d'«utilité publique» admises à cette fin.

28. Processus visant à établir une définition déterminée par la loi

Le processus suivant est proposé afin de constituer une base législative :

- la création d'un groupe de travail paritaire (associant les représentants du gouvernement et du secteur bénévole) afin d'élaborer un concept actualisé;
- cette proposition est présentée au Parlement appelé à débattre et à adopter une définition incorporée dans le texte de la Loi de l'impôt sur le revenu;
- il convient de réviser périodiquement la définition en vue de son adéquation aux circonstances et aux valeurs changeantes de la société. Le réexamen par un comité du gouvernement et les représentants du secteur à intervalles de dix ans devrait être obligatoire en vertu de la loi. Les organismes particuliers auxquels on a dénié le statut fiscal privilégié peuvent toujours s'adresser aux tribunaux s'ils considèrent que le bureau chargé de l'enregistrement n'a pas appliqué la politique dans les règles. Le Parlement ayant précisé la définition, ces cas à l'avenir seront moins nombreux par rapport à l'orientation et au contenu de la politique elle-même; et
- une province pourrait adopter le même concept aux fins de régie et d'incorporation dans le texte d'une loi provinciale parallèle. Naturellement, elle pourrait aussi choisir de définir un organisme de charité, selon des critères qui diffèrent de ceux qu'aurait adoptés le gouvernement fédéral. Dans le souci d'accroître la transparence et la compréhension à l'égard du public, nous exhortons les deux paliers de gouvernement à trouver autant de terrain commun et de concordance possible entre leurs définitions.

29. Processus d'enregistrement ouvert et transparent

Le processus d'enregistrement doit être ouvert et transparent. Toutes les demandes et les décisions en matière devraient être considérées comme une information publique. Le gouvernement fédéral devrait publier périodiquement des lignes directrices servant à l'interprétation de la politique afin d'éclaircir les « zones grises » subsistant entre deux examens législatifs.

30. Appels interjetés à la Cour fédérale de l'impôt

Afin de rendre la cause d'appel plus accessible et moins coûteuse, c'est la Cour canadienne de l'impôt plutôt que la Cour d'appel fédérale qui devrait être le tribunal de première instance saisi des appels des décisions du gouvernement fédéral dans les causes individuelles.

UNE NOUVELLE COMMISSION CANADIENNE DU SECTEUR BÉNÉVOLE

31. Une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole

Le gouvernement fédéral est invité à créer une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole chargée des fonctions suivantes :

- Soutenir, informer et conseiller les organisations bénévoles au sujet des meilleures pratiques destinées à améliorer leur gestion et leur responsabilité;
- Réunir et fournir de l'information au public;
- Évaluer et formuler des recommandations aux nouveaux requérants en matière d'enregistrement; et
- Aider les organisations bénévoles à se conformer aux exigences de Revenu Canada et à d'autres règlements en donnant suite aux plaintes du public.

31.1 Mandat de la nouvelle Commission canadienne

Uniquement les organismes enregistrés seraient tenus de fournir de l'information. La Commission collaborerait également avec les organismes sans but lucratif désireux d'obtenir des renseignements ou disposés à verser leurs données auprès de la Commission.

31.2 Caractéristiques particulières de la nouvelle Commission

La Commission canadienne du secteur bénévole fonctionnerait de la manière suivante :

- Elle jouirait d'un réel degré d'autonomie, à égale distance du gouvernement et du secteur desservi. Afin d'instaurer ce lien d'autonomie, l'agence serait dirigée par des commissaires indépendants (au nombre de cinq à sept) nommés par le gouvernement fédéral. La nomination doit se faire au mérite et en fonction de l'expertise acquise. Les commissaires doivent en bonne partie (au moins un tiers d'entre eux) détenir une ample expérience du secteur pour avoir oeuvré eux-mêmes ou exercé le bénévolat au sein d'une organisation bénévole.

- Elle rendrait compte au Parlement du Canada par l'entremise d'un ministre qui, parmi ses autres fonctions, serait connu comme le ministre chargé du secteur bénévole.
- Elle déposerait un rapport annuel au Parlement du Canada rendant compte de ses activités et des résultats obtenus.
- Elle serait financée par le gouvernement du Canada.
- Elle devrait établir une relation de travail productive avec le secteur. Cet objectif pourrait être atteint par le recrutement d'un certain nombre de ses employés clés détenant déjà une expérience du secteur. Une deuxième voie consisterait à travailler en collaboration étroite et en partenariat véritable avec le secteur. En troisième lieu, un groupe d'experts du secteur devrait être réuni pour faire office de comité ou conseil consultatif.
- Elle devrait instaurer une collaboration active et un échange d'informations avec Revenu Canada.
- Elle doit être accessible et décentralisée dans ses structures. Les personnes qui ne résident pas à Ottawa doivent pouvoir facilement accéder à ses services. Cela peut se faire de diverses manières y compris au travers d'un site web très articulé mais convivial, des partenariats avec les associations intermédiaires et d'autres organisations bénévoles, des bureaux régionaux (situés dans des bureaux fédéraux existants ou hébergés au siège d'organisations bénévoles) et la création de groupes consultatifs régionaux.
- Elle devrait compter un effectif réduit. Bien qu'il soit difficile d'en estimer l'ordre de grandeur, un personnel composé de moins de 100 personnes (approximativement de la taille qu'a aujourd'hui la Division des sociétés de bienfaisance de Revenu Canada) serait probablement approprié.

RÉGLEMENTATION DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

32. Lignes directrices relatives aux activités commerciales complémentaires

Le gouvernement fédéral devrait indiquer des lignes directrices plus claires sur les activités commerciales complémentaires et les autres sources de revenu. Une activité devrait être considérée complémentaire et licite lorsque subsistent les conditions suivantes :

- elle promeut, élargit, complète ou constitue une ramification des objectifs de bienfaisance de l'organisme;
- elle emploie une expertise acquise dans le cours de l'activité de bienfaisance; ou
- elle maximise l'emploi de l'actif et du personnel nécessaire au fonctionnement courant de l'organisme de charité;
- elle utilise des biens et services qui ont fait l'objet d'un don; ou
- elle fait appel à une main-d'oeuvre bénévole abondante dans la production ou la distribution des biens et services; et
- elle n'expose pas les actifs ou les finances de l'organisme à un risque injustifié ou se détourne de la mission charitable en tant qu'activité dominante; et

- elle ne distribue pas les revenus engendrés à des fins d'enrichissement privé (bien sûr, les salaires et les dépenses de fonctionnement pourront être payés);

La Loi de l'impôt sur le revenu et les autres lois devraient être modifiées pour permettre aux organismes de charité enregistrés d'entreprendre des activités commerciales qui ne sont ni liées à leur mission ni exécutées principalement en faisant appel à une main-d'oeuvre bénévole à la condition de verser l'impôt sur le revenu sur les bénéfices tirés d'autres sources de revenu. Si l'activité est dessaisie dans une entité séparée imposable, cette entité devrait être habilitée à déduire de son revenu, sous réserve des seuils habituels, ses dons à l'organisme de charité propriétaire.

33. Activité politique non partisane

Le gouvernement fédéral devrait réaffirmer et préserver un espace légitime pour des activités politiques non partisans. Alors que les activités partisans devraient continuer à être interdites, il convient de reconnaître le droit de porter témoignage public sur une question qui affecte l'objet même de l'organisme de charité. Les règles régissant l'activité militante ont besoin d'être éclaircies de manière à les rendre plus compréhensibles, à s'opposer à toute application arbitraire et à coïncider avec les valeurs d'une société civile en santé. En particulier, la règle 80/10 doit être considérée comme une norme approximative puisqu'il est extrêmement difficile pour un organisme de charité enregistré de calculer les affectations correspondantes ou pour Revenu Canada de les calculer. Le critère important est que la règle ne soit pas appliquée d'une façon arbitraire ou indûment restrictive.

34. Contingent des versements

Revenu Canada, de concert avec le secteur bénévole devrait réexaminer les seuils appropriés et le calcul du contingent des versements et ses solutions de rechange, y compris le remplacement du contingent par une norme d'accumulation (la somme qu'un organisme de charité enregistré peut accumuler dans un délai donné).

35. Cohérence des pratiques comptables

Revenu Canada et la nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole devraient poursuivre une collaboration avec l'Institut canadien des Comptables Agréés et le secteur bénévole pour rechercher assidûment une cohérence accrue des pratiques comptables, y compris la définition de collecte de fonds et de dépenses d'administration.

36. Sanctions intermédiaires

Le gouvernement fédéral devrait appliquer des sanctions intermédiaires pour le non-respect des règles selon un barème mobile. Ces mises en garde pourraient s'étendre des lettres de renseignements à la publicité et aux amendes, avant d'émettre des avertissements sévères ou de révoquer le statut d'oeuvre de charité enregistrée.

CADRE RÉGLEMENTAIRE

37. Réformes fédérales du droit des entreprises

Le gouvernement fédéral est invité à accélérer le travail commencé par Industrie Canada afin d'élaborer et de soumettre au Parlement un nouveau projet de loi sur les sociétés sans but lucratif dans le but de moderniser la loi et conférer à ces dernières les pouvoirs d'une personne physique tempérés par des restrictions qui ne permettent pas de modifier à la légère les objectifs énoncés de l'organisation. La loi doit être conçue pour desservir et prendre en compte la diversité du secteur en incluant des classifications appropriées s'adressant, entre autres, aux organisations charitables, religieuses et d'intérêt mutuel et en accordant des exemptions et des aménagements appropriés pour certaines d'entre elles.

38. Harmonisation du droit des entreprises dans les provinces du Canada

Les provinces devraient collaborer à l'élaboration de lois régissant les entreprises convergentes et compatibles avec le palier fédéral, bien qu'il convienne de tenir compte des besoins particuliers exprimés par chacune. Elles devraient donc promulguer des lois modernes régissant les fiducies et les associations non constituées en personne morale. Dans le dernier cas, les dispositions du Code civil du Québec et l'Unincorporated Association Act de 1992 aux États-Unis peuvent servir utilement de modèles.

39. Comptabilité de l'information divulguée

L'information divulguée en vertu du droit des entreprises aux différents paliers de compétence devrait être compatible avec l'information requise par Revenu Canada et la Commission canadienne du secteur bénévole.

40. Codification des devoirs de diligence et de loyauté

Il est opportun de codifier et d'appliquer de manière plus cohérente à tous les organismes sans but lucratif (indépendamment de leur forme juridique) les normes générales en matière de devoir de prudence et de loyauté.

41. Limites de la responsabilité des administrateurs

Les membres du conseil d'administration devraient être tenus responsables uniquement dans les cas de fraude, de négligence grave, de conflit d'intérêts ou d'actes criminels de leur part; dans de tels cas, aucune limitation de responsabilité habituelle ne devrait s'appliquer. Dans tous les autres cas, le degré de responsabilité devrait être limité à un maximum raisonnable, avec possibilité de défense en matière d'obligation de diligence. Nous exhortons les gouvernements fédéral et provinciaux à travailler de concert avec les assureurs et les intervenants du secteur pour déterminer le seuil approprié.

PRIORITÉS DE MISE EN OEUVRE :

Sont jugées prioritaires les quatre mesures suivantes :

1. Le guide de « bonnes pratiques » devrait être diffusé auprès des associations intermédiaires et aux autres organisations du secteur bénévole. Son adaptation et son adoption sont pour ces dernières une priorité absolue afin d'accroître la confiance du public dans la valeur de leur contribution. Il convient à cette fin que les organisations bénévoles rendent compte de leur respect des normes dans le contexte de leur auto-évaluation et qu'elles s'efforcent d'améliorer leur gestion et la transparence de leur action.
2. La création d'une nouvelle Commission canadienne du secteur bénévole par le gouvernement fédéral est un élément essentiel du processus de responsabilisation et de renforcement des capacités. Nous exhortons le gouvernement fédéral à agir vite pour établir une Commission canadienne du secteur bénévole au cours de l'année à venir.
3. Le Parlement du Canada et non des juges doivent désigner les organismes dits de « charité ». Le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces et le secteur bénévole du Canada, est invité à créer un Groupe de travail composé de représentants des gouvernements et du secteur bénévole afin d'entamer le processus visant à établir selon des modalités démocratiques une définition attestée par la loi des organismes habilités à bénéficier du régime fiscal fédéral.
4. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient également entreprendre de renouer avec le secteur bénévole en amorçant des discussions pouvant conduire à la négociation d'un pacte concerté ou à la création d'autres moyens visant à intensifier un dialogue constant, une meilleure compréhension des enjeux et un réel partenariat.

NOTES

- 1 Les membres de la Table ronde sur le secteur bénévole réunissent le Centre canadien de philanthropie, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des loisirs/parcs, les Fondations communautaires du Canada, les représentants des groupes confessionnels, les National Voluntary Health Agencies, la Coalition des organisations nationales bénévoles, United Way of Canada-Centraide Canada et Bénévoles Canada.
- 2 David Sharpe, *A Portrait of Canada's Charities*. Toronto. Centre canadien de philanthropie, 1994, p. 16.
- 3 Centre canadien de philanthropie, Initiative de recherche du secteur des organismes sans but lucratif, Bénévoles Canada, Patrimoine Canada, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada, *Canadiens dévoués, Canadiens engagés : Points saillants de l'Enquête nationale de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation*. Ottawa, ministère de l'Industrie, 1998. L'enquête cite en exemple les possibilités ouvertes par un réel partenariat entre les gouvernements et le secteur bénévole car elles sont le fruit de la collaboration entre plusieurs organisations bénévoles et les ministères du gouvernement fédéral. Elle met également en évidence que bien que le pourcentage des citoyens qui s'engagent dans une action bénévole et le nombre total d'heures de bénévolat ait augmenté, le nombre moyen d'heures consacrées au bénévolat par une personne a diminué de 191 heures par année en 1987 à 149 heures en 1997.
- 4 Centre canadien de philanthropie, *op.cit.*, p. 37 à 40.
- 5 Cf. par exemple, David Zussman, "Do Citizens Trust Their Governments?", *Canadian Public Administration*, vol. 40, n^o 2, été 1997. p. 234 à 254.
- 6 Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens, *Changements, défis et responsabilités: le Rapport McKay*. Ottawa, ministère des Finances, 1998, p.20.
- 7 Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, *Regulatory Strategies for the Mid-'90s: Recommendations for Regulating Investment Funds in Canada*. Préparé par Glorianne Stromberg .Toronto : Canadian Securities Administrators, janvier 1995, p.3.
- 8 G. Ross Ramsey et Rose Reynolds, *The Social Reconnaissance Project: Discovering Philanthropic Leadership Opportunities*. Vancouver. Vancouver Foundation, 1997, p. 14
- 9 Parti Libéral du Canada, *Bâtir notre avenir ensemble : Préparer le Canada pour le XXI^e siècle*. Ottawa, 1997. Internet : (http://www.liberal.ca/plan/c0-02_f.html).
- 10 Conseil consultatif sur le secteur bénévole, *Sustaining a Civic Society: Voluntary Action in Ontario*. Toronto: Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1997.
- 11 Parti Libéral du Canada, *Bâtir notre avenir ensemble*.
- 12 Pour ces pactes concertés, consulter sur Internet les sites suivants : Irlande (<http://www.nicva.org/compact.html>), Écosse (<http://www.sol.co.uk/s/scvo>) Angleterre (<http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html>).
- 13 L'Ontario a également créé la fonction de Secrétaire parlementaire chargé du secteur mais ce poste n'a pas la charge d'un véritable ministre.
- 14 Par exemple, l'homologue des ONV au Royaume-Uni, le National Council for Voluntary Organizations (NCVO) compte un effectif de 80 personnes et un revenu annuel de plus de 45 millions de dollars; par comparaison, les ONV ont un effectif de trois personnes et un revenu annuel de 250 000 \$. Cf. NCVO, *1996-1997 Annual Review*. London: NCVO, p. 18 et 23.
- 15 Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, p. 65 à 78.

- 16 Cité dans "Forging Partnerships: Corporate Citizenship for a New Millennium," *Imagine* (supplément publicitaire publié par *The Globe and Mail*), 6 novembre 1998, Section C.
- 17 Max Brem, "In the Dark: Role and Value of Charitable Sector Little Known Among Public," *Inter Sector: A newsletter for Imagine Community Partners*, vol. 4, n^o 3, mars-avril 1998, p. 2.
- 18 André Picard, *Charité bien ordonnée ou charité mal ordonnée? Une nouvelle réalité pour les organismes caritatifs au Canada*. Toronto: The Atkinson Charitable Foundation, 1998, p. 8 à 12.
- 19 Une recommandation analogue a été faite par le Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers dans son rapport de 1998, en invitant les institutions financières à publier un bilan annuel de la responsabilité du secteur. Cf. le Rapport du Groupe de travail, *Changements, défis et possibilités*, p. 170.
- 20 En particulier depuis la publication de l'ouvrage de John Carver, *Boards that Make a Difference in 1990*. San Francisco : Jossey-Bass), un grand nombre d'organismes bénévoles ont débattu de leurs propres philosophies de gestion, réexaminé leurs pratiques et investi une énergie considérable dans l'application ou non-application des idées de Carver.
- 21 Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, *Where Were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*. Toronto, décembre 1994.
- 22 David Brown, Debra Brown et Kimberley Birkbeck, *Canadian Directorship Practices 1997: A Quantum Leap in Governance*. Ottawa : Conference Board du Canada, janvier 1998, p. 3.
- 23 Nous ne sommes pas les premiers à tenter d'élaborer un guide de bonnes pratiques pour les organisations bénévoles et dans ce processus nous avons emprunté à plusieurs sources, outre les points de vue recueillis lors de nos consultations. Deux en particulier méritent d'être cités : les Standards for Excellence élaborés par la Maryland Association of Nonprofit Organizations (<http://www.mdnonprofit.org/eticbook.html>) et ceux du Minnesota Council of Nonprofit (<http://www.mcn.org/pnp-index.htm>).
- 24 En pratique, l'évaluation de risque signifie que le conseil d'administration a assuré que la direction a mis en oeuvre un processus efficace d'identification des sources de risque, qu'elle a déterminé les risques acceptables et vise à les minimiser dans tous les cas en les surveillant et en les maîtrisant comme il convient. Cf. *The Effective Not-for-Profit Board*, Deloitte & Touche, 1995, p. 8; Institut canadien des Comptables Agréés, *Guidance on Assessing Control - The CoCO Principles*. Toronto, juin 1997.
- 25 Tiré de Maryland Association of Nonprofit Organizations, "Standards of Excellence", p. 6.
- 26 Alberta Community Development, de conjoint avec le Collège communautaire Grant MacEwan et la Fondation Muttart, a publié un excellent guide de rédaction des descriptions de poste des membres d'un conseil d'administration, dans le cadre de la collection consacrée à l'institution des conseils d'administration. Le guide sera utile autant aux organismes très petits qu'aux plus importants. Voir *Board Development: Job Descriptions for Board Members*. Edmonton: The Muttart Foundation, 1997.
- 27 Cf. à titre d'exemple Walter P. Pidgeon, Jr., *The Universal Benefits of Volunteering: A Practical Workbook for Nonprofit Organizations, Volunteers, and Corporations*. New York: John Wiley & Sons, 1998, chapitre 4.
- 28 Administrateurs canadiens des ressources bénévoles/Canadian Administrators of Volunteer Resources (ACRB/CAVR) a élaboré un code d'éthique pour aider ses membres à composer avec des décisions difficiles. ACRB recommande que les organisations recrutent des personnes qui adhèrent à son Code d'éthique. L'association a également établi des normes utiles de pratiques afin d'assurer la qualité et la responsabilité dans le domaine de la gestion des ressources bénévoles.
- 29 Voir Institut canadien des Comptables Agréés, *Guidance on Assessing Control - The CoCo Principles*, p. 2 et 3. Toronto, juin 1997.

- 30 Au cours de nos échanges de vues sur les exigences de compte rendu, nous excluons les ordres religieux (par ex. les monastères) car, même s'ils sont enregistrés à titre d'organismes de charité, ils ne délivrent aucun reçu d'impôt; leurs biens appartiennent à l'Église et ils sont régis par le Droit canon. Il convient de poursuivre la pratique de vieille date qui les exempte de la divulgation d'informations financières.
- 31 Certaines informations sont privées et confidentielles. Par exemple, les listes de donateurs sont la propriété privée de l'organisation et ne sont pas remises sur demande. Certains critères de sens commun doivent être appliqués dans les cas particuliers.
- 32 Consultation de Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, octobre 1998.
- 33 Margaret C. Plantz, Martha Taylor Greenway et Michael Hendricks, "Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector," dans Kathryn E. Newcomer (éd.), *New Directions for Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1997. Accessible sur le web : (<http://unitedway.org/outcomes/ndpaper.html>).
- 34 H. Hatry, T. Van Houten, M.C. Plantz et M.T. Greenway, *Measuring Program Outcomes: A Practical Approach*. Alexandria, VA: United Way of America, 1996, p. 2.
- 35 Plantz et coll., "Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofit Sector », p.12.
- 36 Plantz et coll., *op.cit.*, p.12.
- 37 Une proportion de 27 organisations sur les 87 qui ont répondu à notre enquête en ligne.
- 38 V. la liste des repères du comté et leur significations sur (<http://www.multnomah.lib.or.us/mccf/mccfbms.html>).
- 39 Cf. Susan D. Phillips et Katherine A. Graham, "In Collaboration: Accountability and Partnerships in the Voluntary Sector," Collection de documents de la Kahanoff Non-Profit Initiative, Keith Banting (éd.). Kingston: Queen's School of Policy Studies, à paraître, 1999.
- 40 Les dons ont chuté durant la récession du début des années 1990. Toutefois, en 1996, 26,9 pour 100 des contribuables ont réclamé un crédit pour dons de charité, contre 26,7 pour 100 au cours de l'année précédente. Cf. Michael H. Hall et Sandra L. Bozzo, "Trends in Individual Donations: 1984-1996," *Research Bulletin*, Centre canadien de philanthropie, vol. 4, automne 1997, p. 3. L'enquête nationale de 1997 sur le don, le bénévolat et la participation a conclu que moins de Canadiens ont donné moins d'argent en 1997 que dans l'année précédente mais qu'ils ont donné plus en moyenne. La diminution du nombre de dons a été la plus importante au cours de cette décennie (3,1 pour 100), tandis que l'augmentation des dons venait en deuxième position. Pour partie, cette augmentation peut être attribuée à de nouveaux plafonds de déduction plus élevés (75 pour 100 du revenu net par comparaison au plafond antérieur à hauteur de 50 pour 100).
- 41 Fondation Canada West et Centre canadien de philanthropie, *Regulation of Charities in Alberta*. Calgary: Fondation Canada West, mars 1995, p. 4 et 5.
- 42 Michael H. Hall, *Charitable Fundraising in Canada*. Toronto : Centre canadien de philanthropie, 1996, p. 68 et 69.
- 43 Arthur B.C. Drache with Frances K. Boyle, *Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System: A Proposal for Reform*. Toronto: Kahanoff Non-profit Sector Research Initiative, septembre 1998, p.8.
- 44 L'évolution de ces catégories a été bien sûr contestée. Par exemple, la définition de la religion face aux groupes du New Age qui prônent la spiritualité et l'épanouissement personnel a fait l'objet de vives attaques; Revenu Canada en donne une interprétation qui présuppose la dévotion et la croyance en un dieu ou des dieux. Le progrès de l'éducation est une catégorie particulièrement tourmentée car de nombreux groupes de défense des droits ont tenté d'obtenir le statut d'oeuvres de charité en prétextant leur mission d'« éducation » du public. La position de Revenu Canada est que l'instruction doit être objective et ne pas tendre à persuader l'apprenant d'adopter un point de vue prédéterminé.

- 45 Pour une discussion plus étendue de la définition et de l'évolution du concept d'oeuvre de charité dans le contexte canadien, v. Frances K. Boyle, "'Charitable Activity' under the Canadian *Income Tax Act*: Definition, Process and Problems." Document rédigé à l'adresse de la Table ronde sur le secteur bénévole, janvier 1997.
- 46 Revenu Canada adopte la position voulant que la communauté en question doit être la communauté entendue au sens large et non un sous-ensemble, tel qu'un groupement de femmes ou une communauté culturelle particulière.
- 47 L'hon. juge James K. Hugessen dans le jugement majoritaire rendu par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Vancouver Regional Freenet Assn. v. The Minister of National Revenue*, juillet 1996.
- 48 Drache with Boyle, *Charities, Public Benefit and The Canadian Income Tax System*, p. 10.
- 49 Cité dans Frances K. Boyle, "'Charitable Activity' under the Canadian *Income Tax Act*", p. 45.
- 50 Drache with Boyle, *Charities, Public Benefit and The Canadian Income Tax System*, p. 64 à 83.
- 51 Parti Libéral du Canada, *Bâtir notre avenir ensemble*.
- 52 Pour un historique circonstancié de l'action du Secrétariat d'État en relation avec la citoyenneté et les organisations civiques, Cf. Leslie A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 1993, p. 78 à 150; pour une discussion de l'évolution du régime de citoyenneté du Canada, Cf. Jane Jenson et Susan D. Phillips, "Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada," *International Journal of Canadian Studies*, automne 1996, p. 111-136.
- 53 En 1963, le système actuel d'enregistrement n'était pas encore en place; ce chiffre représente le nombre d'organismes que le ministère du Revenu a jugé admissibles conformément aux critères établis (en réponse aux demandes de reconnaissance des organisations. Cf. Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on the Law of Charities*, 1996, ch. 10. Téléchargeable sur Internet à l'adresse (<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/olrc/charities/main.htm>).
- 54 Lester Salamon cité dans "A World of Difference," *The Chronicle of Philanthropy*, XI, /, 19 novembre 1998, p. 33. Le prof Salamon faisait référence aux conclusions d'une étude comparative du secteur dans douze pays, publiée récemment par les soins du Center for Civil Society Studies de la John Hopkins University (le Canada n'était pas parmi ceux-là). Toutefois, tout tend à prouver que dans le contexte canadien le public connaît mal le secteur.
- 55 Prière de noter que Revenu Canada a déjà commencé à rendre accessible l'information du formulaire T3010 sur un site web qui n'était pas encore opérationnel au moment de mettre sous presse. Nous souhaitons que la Commission prenne la relève de Revenu Canada pour ce qui concerne l'entretien et la mise à jour de ce site.
- 56 Pour un profil plus complet de la Charity Commission Cf. Arthur B.C. Drache, "The English Charity Commission Concept in the Canadian Context," *The Philanthropist/Le philanthrope*, 14, 1, 1997, p. 8 à 26. Le site web de la Commission a pour adresse (<http://www.charity-commission.gov.uk>).
- 57 Les règlements régissant l'activité politique ont été édictés une première fois par Revenu Canada dans sa *Circulaire d'information n^o 87-1* (Ottawa, 1987). Une circulaire antérieure avait été retirée peu après sa parution en 1978. Au moment de la publication de notre rapport final, la description de ces règles était en voie de révision et le ministère prenait soin de consulter le secteur à ce sujet. Notre description s'inspire de la publication *RC4107E - Registered Charities: Education, Advocacy, and Political Activities*. Ottawa: September 1998 (version provisoire). Téléchargeable sur le site (<http://www.rc.gc.ca/~dwdrink/e4107dis.htm>).
- 58 Human Life International s'est vu révoquer son statut d'oeuvre de charité car elle ne consacrait pas la quasi-totalité de ses ressources à des activités caritatives. Le tribunal a confirmé la décision de Revenu Canada de révoquer le statut de l'organisme.

- 59 Cf. Marilyn Taylor, “Between Public and Private: Accountability in Voluntary Organizations”, *Policy and Politics*, vol. 24, n^o 1, 1996, p.69.
- 60 Nous entendons, par activité commerciale, des efforts méthodiques et soutenus visant à générer des revenus provenant de la vente de biens et(ou) de services. La description ne fait pas référence à des initiatives uniques ou occasionnelles de levée de fonds comme une soirée au casino ou un dîner de gala. Pour une discussion des avantages et inconvénients associés aux activités commerciales, Cf. J.Gregory Dees, “Enterprising Nonprofits”, *Harvard Business Review*, janvier-février 1998, p. 55 à 67; et Brenda Zimmerman et Raymond Dart, *Charities Doing Commercial Ventures: Societal and Organizational Implications*. Toronto et Ottawa: La Fondation Trillium et les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, avril 1998.
- 61 *Alberta Institute on Mental Retardation v. The Queen* [1987] 2 CTC, 70.87 DTC 5306 (CAF).
- 62 Il faut noter que dans notre Document de discussion paru en mai 1998, nous donnions à entendre que les activités commerciales qui entrent en concurrence directe et intempestive avec le secteur privé devraient être considérées comme des revenus d’autres sources. Réflexion faite, nous estimons que ce critère n’est pas tout à fait approprié. Il n’est pas seulement faux en principe mais serait également trop restrictif en pratique. Beaucoup d’organisations bénévoles produisent depuis des années des biens et services dans le cadre de leur mission charitable (et aussi à titre d’activité commerciale complémentaire) que, plus récemment, les entreprises privées ont commencé à offrir à des fins commerciales et lucratives. Dans ces cas, la définition restrictive de notre Document de discussion pourrait vraisemblablement faire sortir les organismes de charités de leurs activités traditionnelles.
- 63 Commission de réforme du droit de l’Ontario, *Report on the Law of Charities*.
- 64 Pour un aperçu plus complet, Cf. McCarthy et Tétrault, *Directors’ and Officers’ Duties and Liabilities in Canada* (Toronto: Buttersworths, 1997), p. 264 et Ronald Hirshhorn et David Stevens, *Organizational and Supervisory Law in the Nonprofit Sector*. Ottawa : CPRN, 1997, p. 14.
- 65 Ronald Hirshhorn et David Stevens, *Organizational and supervisory Law in the Nonprofit Sector*; p. 11.
- 66 Cette recommandation est énoncée également par la Commission de réforme du droit de l’Ontario, *Report on the Law of Charities*, ch. 16.
- 67 Laird Hunter, “The Need for Vigilance: Supervising the Supervisors”, *Law Now*, août-septembre 1997, p. 36 et 37.
- 68 Cf. Donald J. Bourgeois, *The Law of Charitable and Nonprofit Organizations*, 2^e éd. Toronto : Buttersworths, 1995.
- 69 Ronald Hirshhorn et David Stevens, *Organizational and Supervisory Law in the Nonprofit Sector*; p. 24.
- 70 Toronto Stock Exchange Committee on Corporate Governance in Canada, *Where Were the Directors? Guidelines for Improved Corporate Governance in Canada*, section 1.15.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION :

Suite à la publication du document de discussion début mai 1998, le Groupe d'experts a procédé à des consultations selon trois modalités différentes, avec la participation des intervenants du secteur bénévole canadien et d'autres parties intéressées :

- des tables rondes se sont tenues dans 15 localités importantes du pays. Chaque session s'est déroulée sous les auspices d'un organisme chargé d'inviter les représentants des groupes représentant les organisations bénévoles de la collectivité ou de la province. En outre la Vancouver Foundation a organisé des sessions analogues dans deux centres mineurs de la Colombie-Britannique et la Muttart Foundation a financé une vidéoconférence des représentants du secteur bénévole dans cinq villes de l'Alberta.
- des individus et des organisations ont été invités à soumettre des mémoires ou à répondre à notre questionnaire soit en ligne soit par écrit.
- un guide a été fourni aux organisations afin de favoriser les échanges de vue avec leurs propres membres et clientèles et en communiquer les résultats au Groupe d'experts si elles le jugeaient opportun.

LISTE DES LOCALITÉS DANS LESQUELLES S'EST TENUE LA CONSULTATION

Localité	Date	Organisation hôte
Victoria (C.-Br.)	11 septembre	Victoria Community Foundation
Vancouver (C.-Br.)	10 septembre	Vancouver Foundation
Vancouver (C.-Br.)	10 septembre	Condition féminine Canada
Kelowna (C.-Br.)	29 octobre	Vancouver Foundation
Prince George (C.-Br.)	30 octobre	Vancouver Foundation
Whitehorse (Yukon)	22 octobre	
Calgary (Alberta)/ Athabaska, Brooks, Grande Prairie, Lethbridge, Provost (Alberta)	28 mai Video-conférence	Volunteer Centre of Calgary Muttart Foundation
Regina (Saskatchewan)	4 juin	United Way of Regina
Saskatoon (Saskatchewan)	5 juin	United Way of Saskatoon
Winnipeg (Manitoba)	18 septembre	United Way-Centraide, Winnipeg
London (Ontario)	7 octobre	United Way of London & Middlesex
Peterborough (Ontario)	18 septembre	United Way of Peterborough
Toronto (Ontario)	8 octobre	United Way of Greater Toronto
Toronto (Ontario)	9 octobre	Église unie du Canada
Ottawa (Ontario)	14 octobre	Ottawa-Carleton Community Foundation
Montréal (Québec)	25 septembre	Conseil de la Philanthropie
Saint John (N.-Br.)	15 octobre	Human Resource Centre & the United Way
Charlottetown (I.-P.-É.)	16 octobre	United Way of Prince Edward Island
Halifax (N.-É.)	2 octobre	Metro United Way
St. John's (T.-N.)	5 octobre	Community Services Council

LISTE DES MÉMOIRES SOUMIS

(par ordre alphabétique)

Administrateurs canadiens
des ressources bénévoles
Ambulance St-Jean
Amity Goodwill Industries
Ane Vukovic
Arklie, Hugh
Association du Barreau canadien - Ottawa
Association canadienne du diabète
Association for Healthcare
Philanthropy Canada

Association ontarienne de soutien
 communautaire
 Autism Society of British Columbia
 Beaulieu, Léo
 Beaumier Colleen,
 députée de Brampton
 Bell, Don
 Belleville (Ontario) Atelier avec la
 participation de 16 DG,
 gestionnaires et bénévoles
 Bénévoles Canada
 Best Communications Group
 Bethany Care Society
 Black Creek Focus Community Group
 Boys & Girls Clubs of Alberta
 Boys and Girls Club of Leduc
 Boys and Girls Club of Lethbridge
 Boys and Girls Clubs of
 British Columbia
 Brandon Seniors for Seniors Co-op Inc.
 Bromley, Blake
 Bryden, John , député de
 Wentworth-Burlington
 Canadian Association of Gift Planners
 Canadian Italian Family
 Assistance Associations
 Captain William Spry
 Community Centre
 Care Canada
 Centraide Coeur du Québec
 (Drummondville)
 Centraide Mauricie
 Centraide Outaouais
 Centre canadien de philanthropie
 Centre de santé des femmes
 de la Mauricie
 CESO/SACO
 Chartier, Rusty
 Chevaliers de Colomb
 Community Social Planning
 Council of Toronto
 Conférence religieuse canadienne
 Conseil canadien des bureaux
 d'éthique commerciale
 Conseil canadien des oeuvres de
 charité chrétienne
 Conseil canadien pour la
 coopération internationale
 Conseil de la Philanthropie
 Conseil du développement
 social de l'Ontario
 Conseil unitaire canadien
 Convention baptiste de l'Ontario
 et du Québec
 Corporation of the City of Brampton
 Deloitte & Touche
 Desjardins Ducharme Stein Monast
 Diamond Valley & District
 Boys' & Girls' Club
 Diocèse anglican de l'Ontario
 Dow, Warren
 Easter Seals/March Of Dimes
 National Council
 Église anglicane du Canada
 Elliott, Bruce
 Extend-A-Family, Building an
 Inclusive Community
 Family Service Association of
 Metropolitan Toronto
 Federation of Independent
 School Associations
 Fondation québécoise de la
 déficience intellectuelle
 Fondations communautaires
 du Canada
 Fondation des maladies du
 coeurs du Canada
 Fraser Institute
 Godfrey, Charles M.

Grant, E.
 Guides du Canada (Conseil de l'Ontario)
 Gullage, Chris
 Hamilton Health Sciences Foundation
 Harvest Institute/Dodman-Kevany & Associates
 Hurd, Sharon
 Indian International Seniors Club
 Brampton
 Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada (VON Canada)
 Initiative de recherche des organismes du secteur non lucratif
 Kerby Centre
 Krauser, John
 L'Association pour les droits des non-fumeurs
 La Marche des dix sous de l'Ontario
 La Société du timbre de Pâques de l'Ontario
 L'Église presbytérienne du Canada
 Les Amputés de guerre du Canada
 Lincoln Community Care
 L'Ordre de bienfaisance et de protection de l'ordre des élan
 Lotte & John Hecht Memorial Foundation
 Manitoba Epilepsy Association Inc.
 Manitoba Society of Seniors Inc.
 Ministère de l'Éducation et de la Formation.
 Moving Imagens Distribution
 Museums Alberta
 Muttart Foundation
 National Society of Fund Raising Executives (NSFRE), Section du Grand-Toronto
 National Society of Fund Raising Executives (NSFRE)
 Neighborhoods' Forum
 Nind, Paul F.
 Organisations nationales volontaires
 Parkwood Hospital
 Penticton Regional Hospital Medical Foundation
 Peterborough Family YMCA
 Prince George Community Foundation
 Real Estate Foundation of B.C.
 Regroupement des cuisines collectives de France
 Rehabilitation Institute of Toronto Foundation
 Revenu Canada, Bureau de services fiscaux de l'Ouest de Toronto
 Semple, Robert
 Services à la famille (Ontario)
 Sharpe, Marjorie
 Social Planning Council of Cambridge and North Dumfries
 Social Planning Council of Kitchener-Waterloo
 Société canadienne de la Croix-Rouge
 Société canadienne de l'hémochromatose
 Société canadienne de l'ouïe
 Société canadienne des directeurs d'association
 Société canadienne du cancer
 Société d'Arthrite
 Society for Manitobans with Disabilities
 Soeurs de la Providence
 Solntseff, Nicholas
 SOS Children's Villages Canada
 St.Christopher House
 Tanner, Adrian
 Terra Association
 The Corporation of the City of Brampton

Townshend, Jody
Toyce, Dave
The War Amps
The Western Association of Directors
of Volunteers
The YMCA of St-Catherines
Timbres de Pâques/La Marche des dix
sous (Conseil national)
United Way - Guelph
United Way of Brandon and District
United Way of Burlington,
Hamilton-Wentworth
United Way-Centraide Canada
United Way of Greater Toronto
United Way of London & Middlesex
United Way of Peterborough
United Way of Prince Edward Island
United Way of Sault Ste. Marie
United Way of Windsor-Essex County
United Way -Centraide Winnipeg
United Way-Centraide(N.-Br.) Inc.
United Way-Centraide Ottawa-Carleton
Vandergrift, Kathy
Villages d'enfants SOS du Canada
Volunteer Victoria
VON Canada
Vučović, Ane Warden Woods
Community Centre
Warden Woods Community Centre
Western Association of Directors of
Volunteers
Winnipeg League for the Hard of Hearing
World Vision Canada
YMCA Canada
YMCA of St.-Catherines

ANNEXE II

OUTILS DE GESTION ET DE RESPONSABILISATION

1. Exemple d'un code de comportement éthique :
le Conseil canadien pour la coopération internationale
2. Approches de l'évaluation de la performance axée sur les résultats
3. Code d'éthique en matière de financement et de gestion financière :
le Centre canadien de philanthropie

1. EXEMPLE D'UN CODE DE COMPORTEMENT ÉTHIQUE : LE CONSEIL POUR LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Le récent travail du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), une association cadre représentant diverses organisations provinciales et locales et des membres affiliés qui oeuvrent dans le domaine du développement international et de l'éducation, fournit un bon exemple de la mise en oeuvre d'un code d'éthique. Le CCCI a adopté un code d'éthique en 1995 en se fixant pour cible sa mise en oeuvre intégrale dès 1997. Le code s'articule autour de deux principes. Il prend, en premier lieu, acte des moyens limités dont il dispose. Le CCCI, comme d'autres organismes bénévoles de même vocation, n'ont pas les ressources ni le mandat leur permettant de vérifier de façon indépendante la conduite éthique de leurs membres. La conformité se fonde sur l'auto-évaluation et n'est pas vérifiée par un organe indépendant. Les organisations membres s'engagent au respect de certaines normes, s'emploient à les respecter et déploient de grands efforts pour ce faire. Deuxièmement, le code d'éthique n'est pas statique. Le CCCI a élaboré un document d'orientation afin d'aider les organisations particulières. Il a également mis sur pied un Comité d'éthique qui examine les normes et aide les organisations membres à traiter les plaintes, bien qu'il ne soit pas habilité à engager des mesures de sanction (sauf dans des cas extrêmes). Le comité se compose de cinq personnes nommées par le conseil d'administration du CCCI : un de ses membres désignés siège au conseil d'administration du CCCI et deux autres membres viennent de l'extérieur. Il se réunit trois fois l'an.

Le code de conduite traite des aspects énumérés ci-dessous (développés en détail dans le code lui-même) :

- gouvernement : par ex., exigences d'un conseil d'administration indépendant; absence de conflits d'intérêt, divulgation de l'information sans restrictions;
- intégrité organisationnelle : par ex., transparence, accessibilité;

- finances : par ex., états financiers annuels vérifiés par un comptable agréé; coûts du financement limités à un minimum;
- communications avec le public : par ex., divulgation de l'information aux donateurs potentiels, éviter les messages susceptibles de causer un préjudice; et
- pratique de gestion et ressources humaines : par ex., politiques clairement énoncées par écrit concernant les employés et le personnel bénévole.

La mise en oeuvre du code se fonde sur une revue de la conformité : en reconduisant annuellement son adhésion au CCCI, une organisation membre doit attester qu'elle se conforme au code d'éthique établi. Une procédure de règlement des plaintes ou des craintes exprimées a été instituée afin de permettre à quiconque de saisir de ses griefs le comité d'éthique; ces plaintes sont examinées à l'occasion d'une des trois réunions annuelles (sauf cas exceptionnel). La démarche de règlement de tout aspect contentieux est conciliante en évitant tout processus de jugement : les parties sont convoquées pour examiner différentes interprétations et les points de convergence. Un enregistrement normalisé des procédures litigieuses est mis en place, avec obligation de réponse de la part de l'organisme qui fait l'objet de la plainte. La confidentialité des organismes et des particuliers impliqués dans le processus de plainte est de mise, à moins que les parties n'aient accepté d'en débattre au su de tous, sous forme de débat en table ronde.

Le guide réalisé par le CCCI fournit des suggestions utiles et concrètes à l'intention des organismes en traitant des politiques et procédures particulières susceptibles d'application en vue du respect du code.

2. APPROCHES DE L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE AXÉE SUR LES RÉSULTATS

Dans le prolongement de notre recherche et des consultations, le Groupe d'experts a pris connaissance de quatre grandes approches de l'évaluation axée sur les résultats :

- gestion axée sur les résultats (GR) introduite pour la première fois par l'Agence canadienne de développement international (ACDI);
- mesure des résultats introduite par United Way of America (UWA) et appliquée au Canada;
- cadran équilibré de la fiche de rendement, une adaptation du secteur privé; et
- vérification sociale.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS (GR)

La Gestion axée sur les résultats a été introduite pour la première fois par l'initiative de l'ACDI et a été, depuis, adoptée par le secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en tant que pratique à valoir pour l'évaluation de tous les services gouvernementaux. Elle est aussi la seule méthode qui opère une nette distinction entre résultats et effets à plus long terme et qui indique la façon d'en assurer le suivi.¹ À la différence d'autres méthodes, GR ne prétend pas à un point de vue univoque sur les façons dont une organisation pourrait déterminer les objectifs de résultats ou sur les méthodes de collecte des données susceptibles de mesurer le progrès ou le succès. La sélection des objectifs et des méthodes est gouvernée par six principes : simplicité; apprentissage par l'action; application étendue; partenariats; responsabilisation et transparence. La méthode présente l'avantage de pouvoir s'adapter à un large éventail d'organisations et de programmes au sein du secteur bénévole. Son inconvénient principale est qu'elle n'indique pas suffisamment la direction qui mènera des pratiques courantes jusqu'à la gestion axée sur les résultats.

MESURE DES RÉSULTATS

La seule approche provenant du secteur bénévole est la mesure des résultats élaborée à l'instigation d'United Way of America (UWA) et que plusieurs agences Centraide mettent déjà en oeuvre au Canada. En mettant l'accent sur les processus requis pour modifier ses indicateurs, UWA a d'abord entrepris une recherche théorique des modèles, puis préparé les manuels et les brochures visant à aider ses organismes membres et d'autres intervenants à appliquer cette évaluation.²

La mesure des résultats préconisée par UWA peut se décrire comme un processus logique visant à aider les organisations à penser clairement les liens entre intrants, extrants et résultats. Il nous oblige en somme à enchaîner de cette façon : « Si cela se vérifie, alors, ensuite, il faut donc déduire qu'il est opportun de tenter de mesurer tel ou tel autre résultat. » Par exemple, si le but est d'inciter une fraction plus importante d'adolescentes à terminer les études secondaires, une mesure préventive immédiate pourrait à consister à réduire la grossesse chez les mineures. En adoptant cette

¹ Agence canadienne de développement international, « La gestion axée sur les résultats à l'ACDI - Énoncé de principe » [http://w3.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/]. Le document fait comprendre les raisons pour lesquelles le Conseil du Trésor préconise cette approche pour tous les ministères et organismes gouvernementaux. Dans le même temps, toutefois, les ententes bilatérales sur l'aménagement des effectifs entre les gouvernements fédéral et provinciaux prévoient des « mesures de responsabilité » qui sont plus proches d'extrants que de résultats.

² Martha Taylor Greenway, "The Status of Research and Indicators on Nonprofit Performance in Human Services", préparé en vue de l'Independent Sector Conference : Measuring the Impact of the Nonprofit Sector on Society, août 1996. Accessible sous [<http://www.unitedway.org/outcomes/ispaper.html>]. Cf. United Way of America, Measuring Program Outcomes: A Practical Approach. Alexandria, VA: United Way of America, 1996.

stratégie, un organisme pourrait juger opportun de combiner une formation en classe et un meilleur accès aux moyens de contraception par le biais de la clinique scolaire. En engageant ces mesures, les élèves seront censés mieux connaître les moyens de contraception et savoir s'en servir. Le taux de grossesses des adolescentes devrait diminuer alors en conséquence. Si une telle réduction est constatée, le taux de succès mesurable sur quelques années devrait révéler une diminution du taux de grossesses au sein de cette population scolaire. Cet « argument logique » pourrait être mis à l'essai et étayé par le recueil et l'analyse des données.

La valeur d'une telle approche, suggère UWA, est d'être plus clairs autour des objectifs poursuivis, plus innovateurs dans les activités entreprises pour conforter ces objectifs et plus sûrs des effets des activités de l'organisation quant à l'atteinte des objectifs fixés. Bien que cette approche commence à trouver application au sein de Centraide et d'autres organisations au Canada, elle exige à l'instar d'autres méthodes une formation importante des personnels et des bénévoles plus expérimentés des organisations. Une transition rapide n'est pas possible et une injection de ressources est nécessaire avant même que l'on puisse en envisager l'application.

CADRAN ÉQUILIBRÉ

La plus complexe des approches, celle du cadran équilibré, s'inspire directement des pratiques du secteur privé où le but poursuivi est l'optimisation des bénéfices. Elle s'est appliquée depuis à un large éventail d'organisations charitables et sans but lucratif où les bailleurs de fonds et les clients ne sont pas les mêmes personnes et il est improbable que le but soit l'optimisation d'une quelconque mesure quantifiable.³ En employant le langage « économique » le plus explicite pour décrire les buts et les processus de l'organisation, cette approche tempère « l'efficacité du service à long terme » contre une « contrainte budgétaire donnée », le niveau de service étant considéré comme un « compromis » entre les bailleurs de fonds et les clients.

Bien que celle-ci soit une façon utile de considérer les coûts et avantages de la prestation d'un service, il n'est pas clair si le modèle offre une méthode applicable à la mesure des résultats. En fait, l'accent mis sur l'efficacité et l'efficience suggère que les coûts des intrants sont mesurés contre des extrants - ce qui n'est pas une mesure inadéquate des performances.⁴

³ James Cutt, "Performance Measurement in Nonprofit Organizations : A Note on Integration and Focus Within Comprehensiveness", in Performance and Accountability in Non-Profit Organizations: Concepts and Practice, Victoria Papers in Public Policy No. 4, Geoffrey Disndale, James Cutt et Victor Murray éd., Victoria (C.-Br.): Centre for Public Sector Studies, n.d, p. 36.

⁴ *Ibid.*, p. 38.

Bien que cette méthode puisse intéresser certaines organisations bénévoles, elle paraît trop complexe même pour les organisations de plus grande envergure. À notre connaissance, elle n'a pas encore été appliquée au sein du secteur bénévole canadien.

VÉRIFICATION SOCIALE

Dans le passé et tout récemment encore, la vérification sociale a été appliquée par les organisations à but lucratif - celle dont le but premier se différencie de la recherche d'un bien-être social diffus - afin de mesurer les avantages collectifs qu'elles procurent à une vaste clientèle. Les origines du «savoir-faire» canadien en matière de vérification sociale vient du secteur coopératif dont le rôle social a toujours été reconnu mais qui peut ne pas être la fonction principale, disons, d'une coopérative de blé ou d'une caisse de crédit. Plus récemment, les vérifications sociales ont été conduites par des sociétés commerciales dont le moins qu'on puisse dire est que l'intérêt social est faible. Plus tôt dans la décennie, par exemple, les vérifications sociales étaient courantes entre autres chez un fabricant de crèmes glacées (Ben & Jerry's), une société de produits cosmétiques (The Body Shop) et une société minière en Afrique du Sud.

Ces démarches ont toutes en commun d'examiner les incidences sociales d'une organisation, par-delà sa mission première de bénéfice commercial. Les facteurs pris en compte peuvent inclure les pratiques environnementales, les répercussions des activités charitables, la contribution bénévole des employés dans la communauté au sens plus large et les avantages sociaux différents de l'activité essentiellement économique.

L'exemple le plus directement applicable au secteur bénévole a été réalisé par un réseau de bibliothèques publiques au Royaume-Uni.⁵ La principale fonction d'une bibliothèque est de mettre à la disposition du grand public des ouvrages, des documents imprimés et des ressources de recherche sur des supports multiples. Toutefois, ce réseau souhaitait mesurer son incidence sociale auprès de la collectivité desservie. À l'aide de méthodes de recherche qualitatives, l'association des bibliothèques a pu évaluer de façon quasi inespérée les effets positifs de son action et cerner les moyens permettant de mettre encore plus en valeur les bienfaits constatés. Une telle approche pourrait s'appliquer avantageusement à d'autres organisations bénévoles et sans but lucratif dont la mission sociale dépasse l'intérêt particulier ou le bassin de clientèle qu'elles cherchent à desservir.

⁵ Le rapport de cette vérification sociale est accessible sur l'Internet, à l'adresse [http://www.la.hq.org.uk/nlw_pressi.htm].

3. CODE D'ÉTHIQUE EN MATIÈRE DE FINANCEMENT ET DE GESTION FINANCIÈRE : LE CENTRE CANADIEN DE PHILANTHROPIE

(Reproduit avec l'aimable permission du Centre canadien de philanthropie)

INTRODUCTION

Le présent Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière est mis au point par le Centre canadien pour la philanthropie, en consultation avec des dirigeants d'organismes de bienfaisance de tout le Canada. Il vise principalement à garantir aux donateurs l'intégrité et la responsabilité des organismes de bienfaisance qui sollicitent et reçoivent leur appui financier.

Les organismes de bienfaisance qui adopteront ce code, une fois qu'il aura été rendu définitif, s'engageront à mettre en oeuvre des pratiques de collecte de fonds respectant les droits des donateurs à l'information véridique et au respect de la vie privée. Ils s'engageront également à gérer d'une manière responsable les fonds que les donateurs leur confient, ainsi qu'à déclarer leurs affaires financières de façon exacte et complète.

Il est proposé que **le conseil d'administration d'un organisme de bienfaisance puisse adopter le présent code d'éthique en tant que politique organisationnelle uniquement** en adoptant la motion qui suit comme résolution en bonne et due forme :

«[Nom de l'organisme de bienfaisance] adopte par les présentes en tant que politique le *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière* du Centre canadien de philanthropie. Ce faisant, les membres du conseil d'administration s'engagent à agir en tant que dépositaires responsables des fonds dont il est fait don, à faire preuve de la prudence nécessaire en ce qui concerne la direction des activités de collecte de fonds et de présentation de l'information financière sur l'organisme, ainsi qu'à veiller de leur mieux à ce que l'organisme respecte les dispositions du code. Il est par les présentes confirmé que chaque membre du conseil d'administration a reçu un exemplaire du *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière* et que chaque personne qui sera par la suite élue membre du conseil en recevra également un exemplaire.»

Il est proposé qu'un organisme de bienfaisance dont le conseil d'administration adopte le présent code d'éthique intégralement soit autorisé par le Centre canadien pour la philanthropie, pour une période de deux ans à compter de la date d'adoption du code, à déclarer qu'il adhère au «*Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière*» du Centre canadien pour la philanthropie. Pour prolonger cette autorisation au-delà de deux ans, le conseil d'administration devrait adopter le code de nouveau.

Le présent *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière* complète les codes d'éthique professionnelle et les normes d'exercice auxquels se conforment individuellement bon nombre de sollicitateurs de fonds (notamment ceux de la National Society of Fund-Raising Executives, de l'Association for Healthcare Philanthropy, de la Canadian Association of Gift Planners et d'autres organismes nationaux, provinciaux ou sectoriels).

Il y a certaines formes de financement pour lesquelles des reçus officiels ne sont pas établis aux fins de l'impôt sur le revenu (par exemple les jeux, la vente de produits ou des activités organisées dans le but d'aider un organisme de bienfaisance). Ces activités peuvent comporter d'autres considérations d'ordre éthique qui ne sont pas abordées dans le code.

Les donateurs ou donateurs éventuels qui ont des questions ou des inquiétudes au sujet d'activités de collecte de fonds devraient d'abord communiquer avec l'organisme de bienfaisance au nom duquel on sollicite des fonds. Les organismes de bienfaisance qui adoptent le *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière* s'engagent à répondre rapidement et honnêtement à de telles demandes de renseignements. La Division des organismes de bienfaisance - Revenu Canada, Impôt, au 1 800 267-2384, fournit également de l'information et reçoit les plaintes concernant les organismes de bienfaisance enregistrés.

A. DROITS DES DONATEURS

1. Tous les donateurs (particuliers, sociétés et fondations) peuvent obtenir un reçu officiel aux fins de l'impôt sur le revenu au montant du don. Dans le cas de dons non monétaires (ou dons en nature), les donateurs peuvent obtenir un reçu officiel qui fait état de la juste valeur marchande du don. (Remarque : Les «dons admissibles» sont définis dans le bulletin d'interprétation IT-110R2 ou les bulletins suivants de Revenu Canada. Certains dons courants, comme des heures de bénévolat, des services, des aliments, les stocks d'une entreprise, etc. ne donnent pas droit à un reçu officiel aux fins de l'impôt. Le conseil d'administration de l'organisme de bienfaisance peut fixer un montant minimum aux fins d'émission automatique de reçus, un reçu n'étant alors établi que sur demande pour les dons inférieurs au minimum déterminé.
2. Toutes les sollicitations faites aux fins de collecte de fonds par un organisme de bienfaisance ou en son nom doivent préciser le nom de l'organisme et l'objectif de la collecte de fonds. Les sollicitations imprimées (quel que soit le moyen de transmission) doivent également indiquer l'adresse ou d'autres données permettant de joindre l'organisme.
3. Les donateurs et donateurs éventuels ont promptement droit aux documents qui suivent, sur demande :

- le dernier rapport annuel et les derniers états financiers approuvés par le conseil d'administration de l'organisme;
 - le numéro d'enregistrement (BN) attribué par Revenu Canada à l'organisme;
 - toute information contenue dans la partie publique de la dernière Déclaration de renseignements des organismes de charité (formulaire T3010) présentée par l'organisme de bienfaisance à Revenu Canada;
 - la liste des membres du conseil d'administration de l'organisme de bienfaisance; et
 - un exemplaire du *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière*.
4. Les donateurs et donateurs éventuels ont le droit de savoir, sur demande, si un particulier qui sollicite des fonds au nom de l'organisme de bienfaisance est un bénévole, un employé ou un solliciteur contractuel.
 5. Les donateurs seront encouragés à demander des conseils indépendants si l'organisme de bienfaisance a des raisons de croire qu'un don éventuel pourrait influencer considérablement sur leur situation financière, leur revenu imposable ou leurs relations avec d'autres membres de leur famille.
 6. Les donateurs qui requièrent l'anonymat verront leur demande respectée.
 7. La vie privée des donateurs sera respectée. Le cas échéant, les dossiers tenus par l'organisme de bienfaisance sur les donateurs demeureront confidentiels dans toute la mesure du possible. Les donateurs peuvent consulter leur propre dossier et en contester l'exactitude.
 8. Si l'organisme de bienfaisance échange, loue ou partage par d'autre moyens sa liste de collecte de fonds avec d'autres organismes, toute demande d'un donateur d'être exclu de la liste sera respectée.
 9. Les donateurs et donateurs éventuels seront traités avec respect. Tous les efforts possibles seront déployés pour répondre à leurs demandes :
 - de limiter la fréquence des sollicitations;
 - de ne pas être sollicités par téléphone ou autre moyen technologique; et
 - de recevoir des documents imprimés concernant l'organisme de bienfaisance.
 10. L'organisme de bienfaisance répondra promptement à toute plainte déposée par des donateurs ou donateurs éventuels au sujet de toute question abordée dans le *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière*. Un membre désigné du personnel ou un bénévole tentera en premier lieu de satisfaire le plaignant. Un plaignant qui demeure insatisfait sera informé qu'il peut en appeler par écrit devant le conseil d'administration de l'organisme de bienfaisance ou son représentant désigné et sera informé par écrit de la décision. Un plaignant toujours insatisfait sera informé qu'il peut avertir par écrit le Centre canadien de philanthropie.

B. PRATIQUES DE COLLECTE DE FONDS

1. Les sollicitations faites aux fins de collecte de fonds au nom de l'organisme de bienfaisance doivent :
 - être véridiques;
 - décrire avec précision les activités de l'organisme de bienfaisance et l'affectation projetée des fonds faisant l'objet de dons;
 - respecter la dignité et la vie privée des personnes qui profitent des activités de l'organisme.
2. Les bénévoles, les employés et les solliciteurs contractuels qui sollicitent ou reçoivent des fonds au nom de l'organisme de bienfaisance doivent :
 - respecter les dispositions du présent *Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière*;
 - agir avec honnêteté, intégrité et en conformité avec toutes les lois applicables;
 - respecter les dispositions des codes d'éthique professionnelle, des normes d'exercice, etc. applicables;
 - cesser de solliciter un donateur éventuel qui considère la sollicitation comme du harcèlement ou des pressions excessives;
 - déclarer immédiatement à l'organisme de bienfaisance tout conflit d'intérêts réel ou apparent; et
 - n'accepter aucun don à des fins incompatibles avec les objectifs ou la mission de l'organisme de bienfaisance.
3. Les solliciteurs rémunérés, qu'il s'agisse de membres du personnel ou de conseillers, ont droit à un salaire, des acomptes ou des honoraires et ne touchent pas de commission d'intermédiaire, de commissions ou autres paiements basés sur le nombre de dons reçus ou la valeur des fonds recueillis. Les politiques de rémunération des solliciteurs, notamment la rémunération en fonction du rendement (comme les augmentations de salaire ou les primes) sont en conformité avec les politiques et pratiques de l'organisme de bienfaisance qui s'appliquent au personnel ne faisant pas de collecte de fonds.
4. L'organisme de bienfaisance ne vendra pas sa liste de donateurs. Le cas échéant, la location, l'échange ou toute autre forme de partage de la liste de donateurs de l'organisme doivent exclure les noms des donateurs qui en ont fait la demande (comme il est prévu à l'alinéa A8 ci-dessus). Si la liste des donateurs de l'organisme de bienfaisance est échangée, louée ou partagée par d'autres moyens avec un autre organisme, le partage portera sur une durée déterminée et un objectif précis.
5. Le conseil d'administration de l'organisme de bienfaisance sera informé au moins annuellement du nombre, du type et du règlement des plaintes reçues de donateurs ou donateurs éventuels relativement à des questions abordées dans le présent Code d'éthique touchant la collecte de fonds et la responsabilité financière.

C. RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE

1. Les affaires financières de l'organisme de bienfaisance seront gérées d'une manière responsable, en conformité avec les obligations éthiques de gestion et les exigences légales des organismes de réglementation provinciaux et fédéraux.
2. Tous les dons serviront à appuyer les objectifs de l'organisme de bienfaisance, tels qu'ils sont enregistrés auprès de Revenu Canada.
3. Les dons assujettis à des restrictions ou désignés seront affectés au but dans lequel ils ont été effectués. Si cela est nécessaire en raison de modifications à un programme ou de changements organisationnels, d'autres affectations seront examinées, lorsque cela est possible, avec le donateur ou son représentant légal. Si aucune entente ne peut être conclue avec le donateur ou son représentant légal au sujet d'autres affectations possibles d'un don assujetti à des restrictions ou désigné, l'organisme de bienfaisance rendra la partie non encore affectée du don. Si le donateur est décédé ou légalement inapte et que l'organisme de bienfaisance est incapable de joindre un représentant légal, le don sera utilisé de la manière la plus compatible possible avec l'objectif initial du donateur.
4. Les rapports financiers annuels :
 - seront basés sur les faits et exacts à tous égards importants;
 - feront état :
 - du montant total des recettes provenant de la collecte de fonds (avec reçu d'impôt ou non)¹
 - du montant total des frais de collecte de fonds (y compris les salaires et frais généraux)²
 - du montant total des dons pour lesquels un reçu d'impôt a été émis (sauf les legs, les dons cédés qui ne peuvent pas être dépensés avant 10 ans et les dons d'autres organismes de bienfaisance)³
 - le montant total des dépenses affectées à des activités de bienfaisance (y compris les dons à d'autres organismes de bienfaisance)⁴
 - indiqueront les subventions et les contributions du gouvernement séparément des autres dons; et
 - seront préparés conformément aux principes et normes comptables généralement reconnus déterminés par l'Institut canadien des comptables agréés, à tous égards importants.
5. Ne seront affectés à l'administration et à la collecte de fonds que les fonds nécessaires à assurer la gestion efficace et le développement des ressources. De toute façon, l'organisme de bienfaisance respectera ou dépassera l'exigence de Revenu Canada concernant les dépenses affectées aux activités de bienfaisance. (En général, l'article 149.1 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

exige que les organismes de bienfaisance consacrent au moins 80 % des dons qu'ils reçoivent (sauf les legs, les dons cédés qui ne peuvent pas être dépensés avant 10 ans et les dons d'autres organismes de bienfaisance) à des activités de bienfaisance; en outre, les fondations de charité sont tenues chaque année de dépenser 4,5 % de la valeur de leur actif pour soutenir des programmes de bienfaisance.)

6. Le conseil d'administration examinera régulièrement la rentabilité du programme de collecte de fonds de l'organisme de bienfaisance.

¹ Total des montants inscrits aux lignes 100, 102 et 113 du formulaire T3010 (Déclaration de renseignements des organismes de charité de Revenu Canada, 1998)

² Montant inscrit à la ligne 123 du formulaire T3010 (1998)

³ Montant inscrit à la ligne 906 du formulaire T3010 (1998)

⁴ Total des montants inscrits aux lignes 120 et 121 du formulaire T3010 (1998)

ANNEXE III

NOTICES BIOGRAPHIQUES DES MEMBRES DU GROUPE D'EXPERTS

HON. EDWARD BROADBENT, C.P., O.C., B.A., D.Ph.

M. Edward Broadbent a été député à la Chambre des communes pendant 21 ans et chef du Nouveau Parti Démocratique (NPD) de 1975 à 1989. En septembre 1997, il a assumé la chaire J.S. Woodsworth de l'Institut des sciences humaines de l'Université Simon Fraser. La chaire J.S. Woodsworth est un poste de recherche et d'enseignement d'une durée de deux ans.

Entre 1990 et 1996, M. Broadbent a été le premier président du Centre international des droits de la personne et du développement démocratique situé à Montréal (Québec). Au cours de l'an passé, il a été professeur invité à l'All Souls College de l'Université d'Oxford, en Grande-Bretagne.

C'est tout d'abord à l'Université de Toronto que M. Broadbent a obtenu son diplôme de premier cycle universitaire en philosophie. Il a poursuivi ensuite ses études supérieures à la London School of Economics et obtenu son doctorat en science politique de l'Université de Toronto. Avant son élection au Parlement, il a enseigné à l'Université York pendant une brève période de temps.

Dan son rôle de leader politique, de figure publique et de fervent militant, M. Broadbent est bien connu pour le travail accompli en faveur d'un régime fiscal équitable et son attachement aux principes de l'égalité des femmes et de l'enchâssement des droits des Autochtones dans la Constitution. Dans son discours d'adieu à la Chambre des communes prononcé en décembre 1989, la motion présentée pour engager le gouvernement du Canada à l'élimination de la pauvreté au Canada d'ici l'an 2000 a été adoptée à l'unanimité.

M. Broadbent a été également actif sur la scène internationale. Il a été vice-président de l'Internationale socialiste et lors de sa présence au Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, il a oeuvré directement avec les intervenants directement engagés dans la lutte pour la démocratie à Haïti et Myanmar. En 1993, il a été parmi les quatre magistrats internationaux siégeant au Tribunal sur les violations des droits humains des femmes à la conférence des Nations Unies sur les droits humains de Vienne. L'année suivante il a été membre du groupe d'experts siégeant au Tribunal international des droits en Haïti et a été subséquemment nommé par le président Aristide conseiller international près de la Commission de justice et vérité

En 1982, M. Broadbent est devenu membre du Conseil privé du Canada. En 1993, il a été nommé Officier de l'Ordre du Canada.

ROBERT DOUGLAS BROWN, B.SC.C., M.A., CAF

Comptable agréé, éducateur, expert en fiscalité, consultant auprès du gouvernement, bénévole engagé et chef d'entreprise – tous ces titres décrivent bien Robert (<<Bob>>) Brown, qui a récemment pris sa retraite du poste de président et chef de la direction de Price Waterhouse.

Toute la carrière professionnelle de M. Brown a été liée aux destinées de Price Waterhouse, une des plus prestigieuses sociétés de conseil du Canada. Sa nomination au poste de p.d.g. en 1990 a couronné une carrière passionnante qui l'a conduit à travailler avec quelques-unes des plus importantes sociétés canadiennes y compris les principales banques et les entreprises de services, de transport, de fabrication et de distribution. Au cours de ses missions auprès de ces grandes sociétés, M. Brown a été appelé à se pencher sur un éventail étendu de questions allant des investissements, à la réorganisation et à la direction des affaires, à l'obligation de rendre compte et aux finances, au commerce international et aux relations gouvernementales. M. Brown est également réputé comme un des plus éminents fiscalistes du pays. Le gouvernement a fait à plusieurs reprises appel à lui pour fournir des conseils en matière fiscale, depuis la mise en oeuvre de la TPS aux ententes fédérales-provinciales en matière de perception.

La gestion d'entreprise est un autre thème clé de la vie professionnelle de M. Brown. En 1993 et 1994, il a été membre du Comité de la Bourse de Toronto sur la régie des sociétés et plus tard il a publié de nombreuses articles sur les aspects de la conduite et de la rémunération des cadres pour le compte de l'Institut C.D. Howe et de la Revue canadienne du droit de commerce. Il a également conseillé les organismes de charité canadiens en matière de fiscalité et de direction éclairée.

M. Brown, qui aujourd'hui préside l'Institut C.D. Howe, est également le président sortant de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Jusqu'à tout récemment, il a également été membre du Conseil canadien des chefs d'entreprises (1990-1996) et de l'Ontario Business Advisory Committee (1990-1996). Au milieu des années soixante-dix, il a présidé un Groupe de travail sur les ressources pour le compte de la Canada West Foundation.

Bénévole engagé et solliciteur de fonds, M. Brown a fait bénéficier de son expertise des organismes tels que le Musée royal de l'Ontario, le Collège français de Toronto, le Conseil pour l'unité canadienne, l'Ivey School of Business de la Western University et l'Université de Toronto. Il a également enseigné et donné de nombreuses conférences en matière de taxation, de fiscalité et de conduite des affaires et a à son crédit plus d'une centaine d'articles sur ces sujets.

M. Brown est titulaire d'un baccalauréat en sciences commerciales de l'Université de Toronto et d'une maîtrise en économie de l'Université de Chicago.

DALE GODSOE, O.C., B.A., M.Ed., D.Hum.L.

Mme Godsoe est actuellement vice-présidente (externe) de la Dalhousie University d'Halifax (Nouvelle-Écosse).

Elle remplit actuellement les fonctions de présidente du conseil d'administration du Centre canadien de philanthropie et d'administratrice auprès de la Fondation Calmeadow de la Nouvelle-Écosse, de la Women's Television Network Foundation et du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales dont elle a été présidente sortante. Son engagement dans le secteur privé comprend les fonctions de membre du conseil d'administration de Maritime Tel & Tel où elle a présidé le comité du gouvernement d'entreprise, et des sociétés Viacom Canada et Halterm Limited.

Entre 1987 et 1994, elle a présidé le conseil d'administration de l'Université Mount Saint Vincent et a été membre du Conseil de l'enseignement supérieur de la Nouvelle-Écosse et de la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes. En 1997, en témoignage de sa contribution à l'éducation dans la province, l'Université Mount Saint Vincent lui a conféré le doctorat honorifique ès lettres et sciences humaines. De 1994 à 1996, Mme Godsoe a été présidente nationale des YWCA of/du Canada où elle a donné impulsion à un plan stratégique national et élaboré un programme de mobilisation de fonds ainsi qu'un programme innovateur contre le racisme. Mme Godsoe a été membre du conseil d'administration du YWCA d'Halifax de 1979 à 1988 où elle a assumé tour à tour les fonctions de trésorière, vice-présidente et présidente. En 1995, elle a été élue administrateur de l'exécutif de l'Alliance mondiale des unions chrétiennes féminines, étant la seule Canadienne au sein de cet organe directeur composé de 20 femmes

Mme Godsoe a été, auparavant, membre du conseil d'administration de Hambros Canada, des comités d'organisation de la Campagne Centraide de la Communauté urbaine d'Halifax et du Festival du film du Canada atlantique et enfin du comité consultatif Pier 21. En tant que présidente sortante de la Campagne Centraide et de la Fondation du centre de santé IWK-Grace, elle soutient la collectivité à la faveur d'une philanthropie militante.

Mme Godsoe détient un Baccalauréat ès Arts, un Baccalauréat et une Maîtrise en Éducation de la Dalhousie University ainsi qu'un Doctorat en Humanités de la Mount Saint Vincent University. En 1999, elle a été faite membre de l'ordre du Canada.

ANGELA KAN

Madame Angela W.S. Kan est née et a grandi à Hong Kong. Elle a suivi ses études supérieures à Hong Kong et aux États-Unis dans le domaine de la sociologie. Avant d'immigrer au Canada en 1975, Mme Kan a consacré ses travaux de recherche à l'Université chinoise de Hong Kong aux questions du logement et de l'emploi. Elle a également poursuivi des études sur la femme dans la gestion et dans le domaine de la gérontologie.

Établie à Vancouver, Mme Kan a été travailleuse communautaire pour le programme S.U.C.C.E.S.S., le plus important organisme des services sociaux desservant les Sino-Canadiens du Lower Mainland de Colombie-Britannique dont elle est devenue directrice générale en 1977. Elle a occupé ce poste jusqu'en 1986 et a été ensuite nommée juge auprès de la Cour de la citoyenneté canadienne où elle a exercé ces fonctions jusqu'en 1994.

Mme Kan a travaillé brièvement pour la ministère du Multiculturalisme, de l'Immigration et des Droits de la personne de Colombie-Britannique, puis a accepté en 1995 sa charge actuelle de directrice générale du Centre culturel chinois de Vancouver.

Mme Kan a été une bénévole active au sein de la communauté chinoise de C.-Br. et au-delà. Elle est membre honoraire à vie de S.U.C.C.E.S.S. et a reçu en 1989 les honneurs de la Paul Harris Fellowship de la section du Rotary Club du Chinatown de Vancouver pour éminent services rendus à la communauté. En 1992, le gouvernement fédéral lui a remis la Médaille commémorative du 125e anniversaire de la Confédération canadienne. L'année suivante, elle a reçu le Prix d'excellence de l'action bénévole coïncidant avec la célébration du demi-siècle d'existence du Centre des bénévoles de Vancouver. Mme Kan a également travaillé comme bénévole auprès de nombreuses associations bénévoles locales et nationales allant des Boy Scouts et des Guides du Canada au Groupe de travail multiculturel de la Fondation des maladies du coeur du Canada.

Mme Angela W.S. Kan est actuellement membre du Comité des services multiculturels de la Société canadienne du cancer et vice-présidente de la Chinese Education Society de Colombie-Britannique. Elle préside également l'Association sino-canadienne d'affaires

ARTHUR KROEGER, O.C.

Arthur Kroeger est né au coeur de l'Alberta rurale en 1932. Il a achevé ses études à l'Université de l'Alberta et a fréquenté l'Université d'Oxford comme boursier de Rhodes de 1956 à 1958.

En 1958, M. Kroeger a rejoint le ministère des Affaires étrangères comme agent du service extérieur. Il a oeuvré par la suite au ministère de la Défense nationale et au Secrétariat du Conseil du Trésor.

De 1975 à 1992, M. Kroeger a joué en qualité de sous-ministre un premier rôle auprès de plusieurs ministères de l'administration fédérale. Il a été successivement responsable des ministères des Transports, d'Énergie, Mines et Ressources et d'Emploi et Immigration.

Lorsqu'il a quitté la fonction publique en 1992, M. Kroeger a été professeur invité à l'Université de Toronto pour l'année universitaire 1993-1994. Cette même année, il a été nommé chancelier de l'Université Carleton et a été professeur invité à la Queen's University. Au cours de cette période intense, il a présidé le Forum des politiques publiques, une importante tribune de réflexion qui a reçu le soutien du gouvernement, du monde des affaires et des organisations syndicales canadiennes.

M. Kroeger a été fait Officier de l'Ordre du Canada en 1989. Il a également été honoré du Prix de pour services insignes rendus à la fonction publique (1989) et détient un doctorat honorifique en droit de l'Université Western Ontario (1991).

HON. MONIQUE VÉZINA, C.P.

Mère de quatre enfants, Monique Vézina a travaillé sans répit en faveur de nombreux organismes communautaires engagés dans les domaines de l'éducation, des droits de la femme et de la famille dans sa région natale du Bas-Saint-Laurent, avant de se propulser sur la scène nationale.

En 1976, elle a été la première femme qui a accédé à la présidence de la Fédération régionale des *Caisses populaires Desjardins* et qui est devenue membre de l'exécutif du *Mouvement Desjardins*. De 1978 à 1982, elle a siégé au *Conseil supérieur de l'éducation* et a été vice-présidente de la *Régie de l'assurance automobile du Québec*.

Élue députée fédérale de la circonscription de Rimouski-Témiscouata en 1984, elle a été nommée ministre du Développement international et de la Francophonie. Elle a fait partie du Conseil des ministres jusqu'à son départ de la politique en 1993, après avoir détenu plusieurs portefeuilles y compris ceux de Ministre d'État pour le Troisième âge, Emploi et Immigration, et Transports.

Entre 1994 et 1997, elle a siégé au conseil d'administration du *Centre d'éducation et de coopération internationale*, organisme international d'aide au développement basé à Montréal. En 1995, Madame Vézina a présidé la *Commission des aînés* et la *Commission nationale sur l'avenir du Québec*. Elle a été proclamée Patriote de l'année par la Société St-Jean-Baptiste de Montréal en 1996 et peu après nommée membre de *l'Ordre du mérite coopératif québécois*. Pendant ce temps, Mme Monique Vézina n'a pas cessé de se dévouer à la cause de nombreuses fondations charitables et organismes d'entraide.

Mme Monique Vézina est actuellement vice-présidente du *Conseil des relations internationales de Montréal*, présidente du *Mouvement national des Québécoises et Québécois et de la Conférence des peuples de langue française*. Elle demeure active au sein de la famille du développement international.

SUSAN D. PHILLIPS, D.Ph.

DIRECTRICE DE RECHERCHE

Madame Susan D. Phillips est professeure agrégée d'administration publique à l'Université Carleton, où elle enseigne dans les domaines de la conduite des affaires urbaines, de la recherche et analyse de politiques, des relations intergouvernementales et de la gestion du secteur public.

Entre 1993 et 1995, Mme Phillips a été rédactrice du *How Ottawa Spends*, la revue annuelle produite par l'École d'administration publique de l'Université Carleton et qui se penche sur les dépenses du gouvernement fédéral et les politiques publiques. En 1997, elle a assumé un poste de trois ans comme rédactrice associée de la revue *Canadian Public Policy*.

Mme Phillips est bien connue au Canada pour ses travaux de recherche sur les groupes d'intérêt, l'engagement citoyen et le secteur bénévole. Son document de 1995 <Redéfinir la relation du gouvernement avec le secteur bénévole : Les Grandes espérances et Bon sens et sensibilité>, commandé par la Table Ronde nationale sur le secteur bénévole, a eu un grand écho dans tout le milieu bénévole. Elle a cosigné tout récemment un manuel sur la conduite des affaires urbaines au Canada et coprésidé l'équipe d'étude sur la Participation publique au gouvernement local sous l'égide de l'Institut d'administration publique du Canada. Depuis 1993, la prof Phillips bénéficie de deux bourses de recherche du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) afin d'examiner les rapports homme-femme et la restructuration de la fonction publique fédérale. En 1997, elle s'est vu octroyer pour ses travaux de recherche concertée deux subventions de l'Initiative de recherche du secteur sans but lucratif de la Fondation Kahanoff afin d'étudier la responsabilisation dans le secteur bénévole et de réaliser une analyse comparative des modèles émergents des relations État-collectivités en Ontario et au Québec. Son travail reconnu lui a mérité la Bourse de prestige de l'université en 1999.

Mme Phillips a été conseillère en politiques auprès de l'Équipe de transition de Toronto, de la communauté urbaine de Toronto, de la cité d'Ottawa et de Développement des ressources humaines Canada, entre autres.

HAVI ECHENBERG, M.P.A.

Havi Echenberg, associée de recherche dans le cadre de ce projet, est candidate à un doctorat en politiques publiques à l'Université Carleton. Consultante autonome depuis 1990, Mme Echenberg a reçu son diplôme de la Kennedy School of Government attachée à la Harvard University en 1992. Elle est rédactrice en chef du bulletin spécialisé livré par abonnement *Social Policy Update* et rédige *The Women's Monitor*. Ses publications et travaux les plus récents traitent du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux et d'autres thèmes actuels englobant l'invalidité, le marché du travail, la sécurité du revenu et la vérification sociale. Les ministères de l'administration fédérale, les organismes bénévoles à l'échelon local et national et les organismes de politiques publiques au Canada font volontiers appel à ses services. Son travail s'étend à la recherche, la rédaction, l'animation de sessions de développement organisationnel et de planification du conseil, une participation assidue aux conférences et une activité de communicatrice.

GLOSSAIRE

Administration : surveillance active du bon gouvernement et de la mission de l'organisation de la part du conseil d'administration.

Agent de financement : compagnie de collecte de fonds à but lucratif (ou agent contractuel) offrant ses services aux organisations bénévoles afin de mener et de gérer leurs activités de financement.

Associations intermédiaires : organisations-cadres dont l'objectif premier est d'être le porte-parole des organismes membres qu'elles desservent, plutôt que de fournir des services directement au public. Celles-ci comptent des organismes actifs à l'échelle du secteur, comme le Centre canadien de la philanthropie, la Coalition des organisations nationales et Bénévoles Canada, ainsi que les autres associations nationales oeuvrant dans un sous-secteur particulier comme celui de la santé, des arts et de la culture, et des services à la famille.

Capacités : ressources humaines et financières nécessaires pour permettre aux organisations d'agir conformément à leurs plans et aux attentes que leurs mandants placent en elles.

CCP : Centre canadien de philanthropie.

Certification : processus par lequel un organisme national ou un autre organe de tutelle établit des critères et des normes et évalue d'autres organisations ou particuliers pour déterminer la conformité à ces normes; confère une reconnaissance à ceux qui répondent à ces normes (par l'octroi d'un agrément, ou la permission d'agir ou d'utiliser cette mention dans la publicité); examine les résultats obtenus et révoque dans le cas où les organisations ne répondraient plus aux normes et aux critères établis.

Comité des candidatures : comité (idéalement indépendant) du conseil d'administration d'un organisme qui est chargé d'évaluer les qualités des nouveaux membres du conseil d'administration, d'élaborer les critères de sélection et de choisir les meilleures candidatures.

Contingent des versements : réglementation administrée par Revenu Canada et posant l'exigence qu'un organisme de charité consacre 80 pour cent des dons reçus en une année et assortis d'un reçu (dons à l'oeuvre de charité pour lesquels un reçu a été délivré aux fins de l'impôt). Cela signifie qu'un organisme de charité enregistré ne peut dépenser plus de 20 pour cent de ses recettes assorties d'un reçu à des tâches d'administration, de défense de droits, de collecte de fonds et d'autres activités non caritatives.

Défense applicable à l'obligation de prudence et de diligence : preuve qu'un des membres du conseil d'administration ou qu'un gestionnaire a exercé une prudence et une diligence raisonnable dans l'exercice de ses responsabilités et aux fins du bon gouvernement organisationnel. Le terme est généralement utilisé par référence à la défense d'un membre du conseil d'administration qui, dans le cas contraire, serait responsable des problèmes auxquels l'organisation est confrontée.

Devoir de loyauté : responsabilité d'un membre du conseil d'administration ou d'un gestionnaire agissant honnêtement et de bonne foi dans le meilleur intérêt de l'organisation et l'assurance de son bon gouvernement.

Engagement politique : les règlements administrés par Revenu Canada différencient trois catégories d'activités politique. La première correspond à une activité partisane : les organismes de charité enregistrés ne peuvent en aucun cas s'engager dans une activité partisane ou y contribuer de quelque façon que ce soit. Une deuxième catégorie comporte des discussions ouvertes avec les gouvernements sur des questions de politique liées à un objectif charitable, sans que l'organisme tente d'influencer l'opinion publique ou de modifier les politiques. Ces activités ne sont pas restreintes. Entrent dans la troisième catégorie des réunions (par exemple, un colloque) mettant ouvertement en cause la politique gouvernementale. La participation et le droit de dépenser se limite dans cette dernière catégorie à 10 pour cent des ressources d'un organisme de charité.

Évaluation axée sur les résultats : mesure des résultats des programmes et activités de l'organisme. Un résultat peut se définir par les avantages ou les changements dont bénéficient les participants au cours ou par suite de l'engagement dans un programme. Il y a lieu de les distinguer des résultats de programme qui se mesurent par le nombre de clients desservis ou les unités de service fournies.

Financement : Sollicitation de fonds auprès des particuliers et des entreprises, en dehors des cotisations des membres.

Financement au pourcentage : méthode mise en oeuvre par une agence de financement qui mène une campagne de financement pour le compte d'un organisme en prélevant un pourcentage fixe de chaque dollar recueilli.

Formulaire T3010 : Formule annuelle qui doit être remise à Revenu Canada par les organismes de charité enregistrés.

Gouvernement : structures et processus d'ensemble utilisés pour régir et gérer les opérations et les activités d'une organisation.

Loi de l'impôt sur le revenu : loi fédérale déterminant les avantages fiscaux conférés aux organisations qui ont qualité d'organisme de charité. Toute évolution du traitement fiscal en question se reflète dans les modifications de la loi qui sont promulguées par le Parlement du Canada.

Loi des entreprises : régit les diverses formes juridiques d'association ouvertes ainsi que la personnalité juridique de l'organisme et ses droits et obligations.

Obligation de prudence et de diligence : responsabilité d'un membre du conseil d'administration ou d'un gestionnaire qui fait preuve d'une attitude attentionnée, de la diligence et des qualités d'une personne témoignant d'une prudence raisonnable dans la surveillance du bon gouvernement de l'organisation.

Organisation bénévole : une organisation dont l'action est mise au service de l'intérêt public. Dans l'exercice de sa mission, elle fait appel à des bénévoles au moins pour ce qui est de la composition de son conseil d'administration, compte sur le soutien financier de particuliers, est relativement affranchie de l'influence des gouvernements sauf dans le domaine des avantages fiscaux qui lui sont consentis. Nous utilisons le terme pour indiquer à la fois les organismes de charité enregistrés et les organismes d'utilité publique qui à présent ne sont pas admis à l'entregistrement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais nous excluons de la définition d'grandes institutions comme les musées, les universités, les collèges et les hôpitaux (même s'ils appartiennent aux organismes de

charité enregistrés) et les organisations à but non lucratif qui comptent parmi leurs membres des entreprises constituées et des organisations ayant des intérêts commerciaux (telles que les associations professionnelles).

Organisme de charité : il n'existe aucune définition précise d'organisme de charité. Le concept vient d'une loi britannique de 1601 dit Statute of Elizabeth, et a été ensuite réaffirmé en common law. Les catégories traditionnelles d'une activité charitable sont : l'atténuation de la pauvreté, l'avancement de l'éducation, le progrès de la religion et tout autre but bénéfique à la collectivité.

Organisme de charité enregistré : organisme qui poursuit un but caritatif, selon la définition en common law et l'interprétation qu'en donne Revenu Canada, qui est reconnu par ce dernier et qui est habilité en conséquence à délivrer des reçus pour les dons pouvant être réclamés comme des crédits d'impôt par les contribuables et comme déductions par les sociétés. Le cadre juridique de ce traitement fiscal est prévu conformément à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Organisme sans but lucratif : organisme d'utilité publique pouvant compter sur un personnel bénévole, du moins au palier du conseil d'administration. Il obtient probablement un soutien financier de la part de particuliers et, sauf au regard des avantages fiscaux, il n'est contrôlé par les gouvernements que de façon limitée. Les frontières entre organismes de charité et organismes sans but lucratif sont floues et mal définies car ils ne sont pas tous admis de la même manière. Dans notre emploi de ce terme, nous avons volontairement exclu les établissements parapublics (tels que les hôpitaux et les universités qui peuvent avoir le statut d'organismes de charités) ainsi que les associations professionnelles. Il n'est pas essentiel que «ces organisations soient tributaires en premier lieu de personnels bénévoles» pour s'acquitter de leur mission, sauf en ce qui concerne leur conseil d'administration.

Règle du 10 pour cent : règle administrée par Revenu Canada stipulant qu'un organisme de charité ne peut dépenser plus de 10 pour cent de toutes ses ressources - humaines, physiques et financières (axées sur la totalité des recettes et non seulement sur les dons assortis de reçus) à des activités politiques annuelles «accessoires et auxiliaires». Cette règle exclut toute activité partisane et ne limite pas la participation à des consultations ou des discussions à l'invitation des gouvernements.

Responsabilisation : obligation faite à une personne en position de pouvoir de rendre compte de la manière dont elle s'est acquittée du mandat qui lui a été confié. Elle a sa raison d'être dans la confiance que le public place dans sa mission et impose au gestionnaire un devoir de reddition de comptes et une obligation de résultats, ainsi que l'acceptation des responsabilités concernant les problèmes qu'elle a contribué à créer ou qui n'ont pas été corrigés.

Sanctions intermédiaires : le terme fait référence aux pénalités que Revenu Canada est habilité à imposer aux organismes de charité qui ne se conforment pas aux réglementations. À présent, la seule sanction est la révocation du statut d'oeuvre charitable. Une sanction intermédiaire serait moins sévère, prenant la forme d'une amende ou de sanctions publicitaires.

Solliciteur de fonds professionnel : personne qui organise et gère les activités de financement pour le compte d'un organisme bénévole, soit comme employé soit comme sous-traitant, et qui est membre d'une des associations professionnelles d'agents de financement qui adhèrent à un code de conduite professionnel.

Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) : groupe non constitué en personne morale et formé d'organismes nationaux et de coalitions qui ont convergé en 1995 afin de consolider la voix du secteur bénévole et charitable au Canada. Les membres de la Table ronde sur le secteur bénévole sont le Centre canadien pour la philanthropie, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des loisirs/parcs, les Fondations communautaires du Canada, les représentants des groupes confessionnels, les National Voluntary Health Agencies, la Coalition des organisations nationales bénévoles, United Way of Canada-Centraide Canada et Bénévoles Canada.

Transparence : résultat des activités menées de façon observable et bien comprise.

Vérification de conformité : examen, conduit généralement par un comité indépendant de vérification établi à l'instigation du conseil d'administration de l'organisation, permettant d'établir le respect des règles régissant l'organisation. Une vérification de conformité fait généralement partie du processus d'évaluation annuel.

Vérification sociale : variété de méthodes qui tentent de prendre en compte et d'évaluer les résultats sociaux des dépenses publiques ou les résultats sociaux achevés par les entreprises dans le courant de leurs activités d'affaires.

NOTES