



Philanthropic Foundations
Canada

Fondations
Philanthropiques
Canada

Mémoire prébudgétaire fédéral 2023
présenté au
Comité permanent des finances
de la Chambre des communes du Canada

SEPTEMBRE 2022

RÉSUMÉ

Dans ce mémoire, FPC fait au gouvernement du Canada quatre recommandations qui amélioreront les contributions économiques et sociales essentielles de la philanthropie et, de façon plus générale, du secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance pour les Canadiens. Ces recommandations aideront à remédier aux inégalités actuelles en ce qui a trait à l'accès des communautés marginalisées aux fonds de bienfaisance qui sont accentuées par les lacunes du régime réglementaire régissant le secteur.

RECOMMANDATION 1 – Assurer un appui relativement aux nouvelles règles visant les versements admissibles et le contingent des versements par le biais de ressources, de séances de formation et d'un libellé plus clair concernant la mise en commun de fonds.

RECOMMANDATION 2 – S'engager à réévaluer régulièrement, au moins tous les cinq ans, le régime de contingent des versements.

RECOMMANDATION 3 – Remédier au déficit de données en remaniant le formulaire T3010 et en effectuant un suivi des investissements d'impact.

RECOMMANDATION 4 – Désigner un défenseur ou représentant voué au secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance au sein de l'appareil gouvernemental.

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le secteur canadien des organismes à but non lucratif et de bienfaisance est le leader en première ligne de la lutte contre la pandémie; il fournit un appui unique et indispensable et comble les lacunes au sein des communautés de partout au pays, souvent grâce à des leaders des communautés les plus touchées. D'ailleurs, en tant que pierre angulaire de la société civile et fournisseur de services essentiels, les organismes continuent d'intensifier leurs efforts, alors que la demande de services évolue et poursuit sa croissance. Parallèlement, les organismes sont confrontés à l'épuisement et à la pénurie extrêmes d'employés et de bénévoles, à un recul des revenus, à une augmentation des coûts, à des défis accrus liés à l'inflation et à de nombreux autres problèmes auxquels font aussi face d'autres secteurs de l'économie¹.

Outre son impact social incommensurable, notre secteur appuie l'économie canadienne dans une mesure remarquable, [employant 2,4 millions de personnes \(un travailleur sur dix, desquels 77 % sont des femmes\)](#) et générant [8,4 % de notre PIB national](#), soit autant que le secteur des transports et davantage que le secteur des pêches et des océans ou de l'agriculture.

Le secteur canadien des organismes à but non lucratif et de bienfaisance est un partenaire fondamental du gouvernement du Canada. De plus, un de ses aspects essentiels est la communauté de donateurs du Canada : les fondations de bienfaisance et les organismes et programmes à but non lucratif. [En 2018, l'actif total de l'ensemble des fondations publiques et privées s'élevait à près de 91,2 milliards de dollars et celles-ci ont accordé des dons totalisant 7,02 milliards de dollars à des donateurs reconnus au Canada et à l'étranger](#), grâce à des partenariats au sein du secteur visant à faire progresser les enjeux et les programmes sociaux, environnementaux et culturels primordiaux.

Cependant, il est essentiel de reconnaître que le montant de leurs dons et de leurs investissements est loin d'égaliser celui du gouvernement et des donateurs individuels. En tant que bailleurs de fonds, les fondations ont pour rôle unique le plus important de se concentrer sur la réalisation des objectifs de bienfaisance des organismes, ce qui souvent et de plus en plus fournit du « capital de risque social ». Elles favorisent davantage que le gouvernement ou les donateurs individuels l'engagement à long terme à l'égard de certains des enjeux à long terme les plus difficiles et les plus complexes auxquels est confronté le secteur. À titre d'organismes de bienfaisance, les fondations occupent une place privilégiée pour affronter les défis plus difficiles à plus long terme que bon nombre d'autres bailleurs de fonds ne relèveront pas ou ne peuvent relever.

Dans ce contexte, une difficulté majeure à laquelle nous sommes confrontés est que les anciens modèles opérationnels régissant le secteur ne répondent pas adéquatement aux besoins et doivent être réformés de toute urgence.

¹ Pour en savoir plus, lisez, par exemple, l'article [« L'INFLATION FAIT GRIMPER LA DEMANDE ET LES COÛTS ET SÈME LE DÉSARROI »](#) d'Emily Jensen, *Imagine Canada*, du 25 juillet 2022.

En avril 2022, FPC a [publié un communiqué](#) dans lequel elle disait accueillir avec satisfaction et énergie les annonces dévoilées par le gouvernement du Canada dans son budget de 2022 qui visent à moderniser des aspects du cadre réglementaire régissant le secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance – notamment en augmentant le contingent des versements pour les organismes de bienfaisance ayant plus de un million de dollars d’actifs, en améliorant la collecte de données sur les organismes de bienfaisance, y compris en ce qui a trait au respect de leurs obligations de contingent des versements, et sur les investissements et les fonds de dotation – de même que son intérêt à appuyer les partenariats importants que les organismes de bienfaisance ont conclu avec des donataires non reconnus (DNR), qui font progresser les enjeux sociaux et exécutent les programmes.

FPC a aussi souligné et salué les travaux déjà entrepris par le gouvernement pour mettre en œuvre ces promesses. En outre, elle était ravie et soulagée que le gouvernement collabore avec le secteur pour réviser des aspects du libellé initial de la *Loi n° 1 d’exécution du budget* afin d’éviter que le cadre réglementaire soit strict et prescriptif à l’égard des organismes de bienfaisance travaillant avec des DNR. Toutefois, nous étions déçus que la proposition d’amendement clé sur la dons déterminés ait été rejetée.

Nous sommes arrivés à un moment décisif de l’histoire du Canada pour prendre des mesures significatives en vue d’assurer la concrétisation de l’égalité des chances pour tous les Canadiens. FPC applaudit les nombreux programmes de financement gouvernementaux nouveaux et élargis qui ont été offerts à notre secteur et à de nouvelles initiatives visant à aider les populations défavorisées, comme le Fonds de soutien aux communautés autochtones, le Fonds de dotation philanthropique dirigé par les Noirs et le Plan d’action fédéral 2SLGBTQI+. Un financement dédié, abondant et continu est impératif.

Parallèlement, une modification réglementaire de grande portée est aussi fondamentale pour s’assurer que le secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance peut continuer d’offrir des services essentiels aux Canadiens durant ce qui s’avère être une pandémie prolongée et une reprise d’après-crise. Les principes d’équité et d’inclusivité continuent d’être minés par les lacunes dans le régime de politiques actuel, en dépit des avances et des investissements.

Pour ces raisons, FPC demande avec insistance au gouvernement de prendre en compte l’ensemble des recommandations pour le budget de 2023 que nous énonçons ci-dessous. Nous soulignons que le gouvernement doit continuer de collaborer avec le secteur à la modernisation du régime réglementaire.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Assurer un appui relativement aux nouvelles règles visant les versements admissibles et le contingent des versements par le biais de ressources, de séances de formation et d'un libellé plus clair concernant la mise en commun de fonds

Une orientation est en cours d'élaboration pour les nouveaux régimes de versements admissibles et de contingent des versements.

Il est primordial que le gouvernement fournisse le soutien nécessaire pour s'assurer que le secteur comprend et respecte les nouvelles règles. La grande majorité des fondations au Canada étant dirigées entièrement ou principalement par des bénévoles, il est essentiel que les dispositions en cours d'élaboration soient concrètes pour les utilisateurs afin de favoriser l'apprentissage et la sensibilisation pour assurer la compréhension et le respect.

En règle générale, le soutien doit comprendre des ressources suffisantes et une formation adéquate par les fonctionnaires de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sur les règles et l'orientation élaborées en consultation avec le secteur, ainsi que des séances d'information publiques régulières élaborées en consultation avec le secteur, en particulier au cours de la prochaine année, puisque les nouvelles règles entreront en vigueur après la publication de la nouvelle orientation.

FPC est prête à appuyer les efforts éducatifs que déploie l'ARC.

Contingent des versements

En août 2022, le gouvernement du Canada a annoncé le projet de propositions législatives concernant la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris la modification du libellé pour indiquer plus clairement que les dépenses afférentes à l'administration et à la gestion des organismes de bienfaisance doivent être prises en compte dans les calculs du contingent des versements. Nous recommandons que des documents d'orientation expliquent clairement comment ces dépenses sont définies par le gouvernement du Canada afin de s'assurer qu'elles sont dûment comptabilisées par les organismes de bienfaisance.

Nous recommandons aussi qu'un état annuel semblable à celui qui est envoyé aux particuliers soit transmis à tous les organismes de bienfaisance pour les aider à comprendre leurs obligations de contingent des versements et la façon dont ils doivent dépenser.

Versements admissibles

FPC, Coopération Canada et de nombreux autres leaders du secteur ont indiqué au gouvernement que les dispositions législatives concernant les versements admissibles adoptées dans le projet de loi n° 1 d'exécution du budget de 2022 dissuadent les organismes de bienfaisance de contribuer à des fonds mis en commun à l'appui de DNR. Cela s'explique par le fait que ces dispositions portent à croire aux organismes de bienfaisance qu'ils risquent de perdre leur statut s'ils font sciemment des dons qui seront dédiés à des DNR, dans le cadre du nouveau régime de versements admissibles.

Notre principale préoccupation concernant cette disposition est qu'elle compromet gravement le statut des organismes de bienfaisance qui concluent des partenariats avec des DNR et que, par conséquent, elles dissuaderont les organismes de bienfaisance d'établir des partenariats de financement commun – une pratique essentielle couramment utilisée pour avoir des répercussions significatives au Canada et dans le monde.

La mise en commun de fonds permet à un organisme de bienfaisance d'amasser des fonds auprès d'autres organismes dans un but commun et de gérer la relation avec les bénéficiaires et les autres partenaires ayant la meilleure expertise, des relations sur le terrain et le savoir-faire pour joindre une communauté dans le besoin et exécuter une initiative donnée. Cette pratique est souvent utilisée, surtout dans des contextes pressants qui évoluent rapidement, comme cela a été le cas lors de guerres, de famines, de désastres naturels et de la pandémie de COVID-19 au Canada et dans le monde.

Un parfait exemple de la nécessité d'une telle entente est l'[Opération Havre de paix pour les Ukrainiens](#), le programme sélectionné par le gouvernement du Canada pour assurer la réaction nationale à la situation en Ukraine, lequel est financé par Immigration, Réfugiées et Citoyenneté Canada et coordonné en partenariat avec le Congrès des Ukrainiens Canadiens. Il s'agit d'une initiative nationale coordonnée qui vise à relier les communications et les ressources avec les principaux intervenants prenant part au soutien des Ukrainiens qui viennent au Canada.

Le modèle de mise en commun de fonds est une méthode efficace et parfois nécessaire pour diriger les fonds vers ceux qui en ont le plus besoin et qui peuvent utiliser le plus efficacement les ressources pour régler le problème visé. Ces partenaires sont souvent des DNR dirigés par des communautés défavorisées, y compris les communautés noires et autochtones, au Canada et les desservant – ces entités ont généralement moins accès aux fonds de bienfaisance offerts que les organismes de bienfaisance eux-mêmes.

Nous maintenons notre recommandation stratégique concernant les dons déterminés et recommandons que le gouvernement modifie cette disposition du régime de versements admissibles.

Dans l'intervalle, pendant l'élaboration des documents d'orientation, nous recommandons au gouvernement d'assurer une imputabilité rigoureuse, tout en

demeurant conforme à l'esprit du projet de loi S-216, comme il l'a promis dans le budget de 2022.

Cela signifie que le gouvernement s'assure que l'orientation fournit les éléments constitutifs de l'uniformisation des règles régissant les DNR, qui favorisent le bien-être social, et élimine les obstacles que doivent franchir les DNR et les organismes de bienfaisance qui souhaitent s'y associer, sans créer de nouveau obstacle ni recréer les restrictions qui figuraient dans les dispositions législatives déposées initialement au printemps 2022.

En particulier, le gouvernement doit accorder la priorité à la création d'un environnement plus habilitant pour que des fonds soient mis en commun. Nous recommandons expressément d'inclure dans l'orientation des énoncés qui :

- a) reconnaissent la légitimité et l'importance des initiatives de mise en commun de fonds à titre de bonne pratique;
- b) affirment que tant que les activités des DNR financés réalisent leurs fins de bienfaisance et respectent les autres critères d'imputabilité énoncés dans les règles, les partenariats de financement, dans le but explicite de les affecter aux activités de DNR, sont autorisées.

RECOMMANDATION 2

S'engager à réévaluer régulièrement, au moins tous les cinq ans, le régime de contingent des versements

La hausse de l'inflation et l'instabilité des marchés au Canada sont actuellement des enjeux majeurs qui mettent l'accent sur la recommandation importante de FPC, qui est tirée de son [mémoire initial présenté au gouvernement du Canada en 2021, « Consultations par le gouvernement du Canada – Stimuler les dépenses de bienfaisance dans nos communautés »](#), selon laquelle le régime de contingent des versements doit faire l'objet d'examen réguliers selon une formule fondée sur les données qui favorise l'impact philanthropique et empêche l'accumulation de capital dans les fonds de dotation.

La réévaluation périodique promise par le gouvernement fédéral dans le budget de 2022 devrait comprendre une analyse de la moyenne mobile de l'inflation, des rendements réels et des liquidités d'un portefeuille de placements responsable et équilibré sur cinq ans. En tant que plancher pour le déboursement d'actifs, le contingent des versements devrait utiliser comme référence les taux de rendement à long terme obtenus pour des pratiques de placement prudentes et diversifiées de fondations dotées.

Par conséquent, le contingent des versements est mieux calculé sur la base d'une formule qui est révisée et réexaminée périodiquement – au moins tous les cinq ans, mais plus tôt si l'instabilité des marchés et l'inflation se poursuivent. Nous encourageons le gouvernement fédéral à envisager une formule fondée sur ces paramètres : $CV = \text{rendement net indexé sur l'investissement responsable} - \text{inflation moyenne} - \text{charges opérationnelles raisonnables}$.

RECOMMANDATION 3

Remédier au déficit de données en remaniant le formulaire T3010 et en effectuant un suivi des investissements d'impact

Refonte du formulaire T3010

FPC encourage le gouvernement à remanier le formulaire T3010, le rapport annuel au gouvernement que tous les organismes de bienfaisance doivent remplir. Le gouvernement doit mobiliser le secteur dans sa refonte de sorte que les données puissent être saisies plus efficacement et faire l'objet d'un suivi plus utile. Nous avons recommandé de modifier le formulaire T3010 en vue d'améliorer à moindre coût la conformité, la transparence et l'imputabilité. Dans de nombreux cas, le non-respect du contingent des versements est attribuable à une confusion à l'égard du formulaire utilisé par les organismes de bienfaisance pour déclarer leurs activités à l'ARC, à une mauvaise compréhension du formulaire et aux lacunes dans le formulaire même.

Nous avons recommandé précédemment plusieurs changements détaillés, accompagnés de justifications et de suggestions précises relativement aux sections et aux postes, qui figurent à l'annexe de notre [mémoire présenté au gouvernement du Canada en 2021, « Consultations par le gouvernement du Canada – Stimuler les dépenses de bienfaisance dans nos communautés »](#). En voici un résumé :

- améliorer la clarté et le suivi des calculs du CV;
- réduire les ambiguïtés dans les renseignements rapportés qui concernent les activités de bienfaisance et l'impact social;
- exiger la production de rapports sur les fonds orientés par les donateurs (FOD); (N.B. Dans le budget de 2022, le gouvernement du Canada a promis d'améliorer la collecte de données sur les organismes de bienfaisance, y compris sur les FOD, mais il n'a à ce jour présenté aucune orientation à cet effet. Le fait d'exiger la production de rapports sur les FOD dans le formulaire T3010 serait une façon de respecter cet engagement.)
- assurer une meilleure production de rapports sur la collaboration avec les DNR;
- réduire le libellé et les informations ambigus;
- améliorer globalement l'intégrité des données;
- exiger la production de rapports sur la diversité au sein de la direction;
- inclure des mécanismes permettant de produire des rapports sur les investissements à long terme. (N.B. Dans le budget de 2022, le gouvernement du Canada a promis d'améliorer la collecte de données sur les organismes de bienfaisance, y compris sur les investissements, mais il n'a à ce jour adopté

aucune mesure législative à cet effet. L'inclusion de mécanismes permettant de produire des rapports sur les investissements dans le formulaire T3010 serait une façon de respecter cet engagement.)

Les investissements d'impact peuvent être encouragés par le biais du suivi des investissements

Les investissements d'impact, les investissements liés à la mission et les investissements liés au programme représentent des investissements de capitaux qui offrent des rendements financiers associés à des résultats sociaux et/ou environnementaux positifs. Les actifs que les fondations et d'autres organismes de bienfaisance investissent peuvent être de puissants outils pour accomplir et accélérer leurs visions et leurs missions, et pour créer des répercussions positives au delà des rendements financiers.

Un grand nombre de fondations au Canada se soucient de cet aspect, et leur nombre augmente. FPC [a récemment fait état](#) d'une augmentation importante en faveur des investissements alternatifs au sein de ses membres par rapport aux années précédentes, mais elle a aussi indiqué qu'il s'agit toujours d'un marché émergent au Canada, représentant en moyenne 7,9 % de l'ensemble du portefeuille des fondations sondées qui réalisent de tels investissements.

Nombreux sont les investisseurs qui ouvrent la voie dans le secteur, mais il n'y a pas encore un énorme écosystème fiable pour encourager davantage ce type d'investissements à grande échelle. Le secteur a besoin de plus d'investisseurs pour assurer la réussite, ainsi que d'un renforcement accru des capacités de ceux qui offrent des possibilités d'investissement. FPC applaudit les investissements importants du gouvernement dans ces domaines, comme le second cycle du Programme de préparation à l'investissement qui a récemment été annoncé, le Fonds de finance sociale très attendu et la Stratégie nationale sur le logement, mais le gouvernement doit aussi chercher à encourager davantage ces investissements.

Nous avons mentionné précédemment que FPC invite expressément le gouvernement à donner suite à la promesse qu'il a faite dans le budget de 2022 concernant l'amélioration de la collecte d'informations sur les investissements des organismes de bienfaisance. À ce jour, aucun renseignement ni aucune politique n'ont été concrètement proposés relativement à cette promesse, ni à la façon dont elle se rapporte aux investissements d'impact en particulier, mais l'imposition de la transparence serait une excellente façon relativement simple d'encourager davantage ce type d'investissements.

Les investissements d'impact devraient représenter au moins 10 % du total de l'actif géré par les fondations, selon la recommandation du [Groupe d'étude canadien sur la finance sociale](#), que FPC a toujours appuyée.

RECOMMANDATION 4

Désigner un défenseur ou un représentant voué au secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance au sein de l'appareil gouvernemental

Le gouvernement est mal servi par sa méconnaissance du secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance, un élément puissant et percutant particulièrement important de l'économie et de la société. Une entité au sein du gouvernement fournirait des informations, des analyses et des plaidoyers fort nécessaires, une plate-forme naturelle de collaboration et des gains d'efficacité, ce qui renforcerait la résilience à long terme et l'impact continu du secteur.

Les organismes de bienfaisance et à but non lucratif ont des flux de rentrées, des cultures et des besoins en pleine évolution qui sont considérablement différents de ceux des autres secteurs. Les décideurs des différents ministères qui arrivent à comprendre le rôle, les défis et les possibilités du secteur sont mieux à même de s'assurer que les ressources et les politiques gouvernementales règlent efficacement les problèmes auxquels sont confrontés les Canadiens.

Le Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance du gouvernement fédéral est hébergé par l'ARC et n'a pas pour mandat de fournir des conseils à l'ARC sur des domaines hors de sa compétence. Dans sa constitution actuelle, il est loin du rôle requis par le secteur des organismes à but non lucratif et de bienfaisance et les nombreux ministères du gouvernement fédéral avec lesquels le secteur collabore et dont les politiques le touchent. Une entité au sein du gouvernement permettrait d'avoir un système de communication et de partage d'informations plus efficace.

Alors que le gouvernement examine les questions de politique – comme le contingent des versements, les versements admissibles, de nouveaux programmes de financement gouvernementaux et de nombreuses autres initiatives qui touchent directement le secteur – une entité en son sein faciliterait un processus plus utile, plus simple et plus transparent, qui mobilise tous les intervenants au sein du gouvernement et du secteur et qui s'appuie sur des connaissances et des données à jour.

À l'instar des exemples en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, les modèles de la Colombie-Britannique et du Québec donnent d'importantes indications concernant la valeur essentielle d'un secrétariat capable de défendre les intérêts du secteur et d'assurer la liaison avec les autres ministères du gouvernement. Nous recommandons au gouvernement d'examiner ces modèles.

Nous appuyons la recommandation d'établir un secrétariat voué chargé de :

- convoquer régulièrement un groupe de travail interministériel;
- convoquer des réunions fédérales/provinciales/territoriales;
- créer des politiques qui favorisent un secteur des organismes à but non lucratif vigoureux et résilient;
- collaborer avec Statistique Canada en ce qui a trait à des produits de données réguliers, y compris un rapport annuel sur l'état du secteur.

Ce secrétariat pourrait être situé au sein du ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique (ISDE) du Canada. Le mandat de convocation et de coordination au sein du gouvernement (décrit ci-dessus) est la clé.

FPC recommande une entité au sein du gouvernement depuis des années, faisant écho aux appels provenant d'autres voix du secteur, notamment Imagine Canada, l'Ontario Nonprofit Network, le Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance et de nombreuses autres.

A PROPOS DE FONDATIONS PHILANTHROPIQUES CANADA

À titre d'organisme de bienfaisance enregistré, nous renforçons la philanthropie organisée — dans toute sa diversité — en partenariat pour un monde juste, équitable et durable.

Nous agissons comme levier pour le bien commun. Nous plaidons pour une bonne politique publique concernant les donateurs et le secteur des organismes à but non lucratif et de la bienfaisance en général, nous favorisons la collaboration entre les fondations et les secteurs et nous offrons des occasions d'apprentissage en appui à l'impact social par le biais de programmes dirigés par des pairs, de mentorat, de recherches, de publications, de conférences, et plus.

Nos membres sont des donateurs canadiens : des fondations privées, publiques et communautaires, des programmes de dons d'entreprise, des fonds orientés par les donateurs, des œuvres de bienfaisance et des organismes à but non lucratif. Plus de 50 milliards de dollars sont gérés collectivement par nos membres, ce qui représente près de 50 % de tous les actifs des fondations publiques et privées au Canada.

PERSONNE-RESSOURCE

Jean-Marc Mangin
Président-directeur général
jmmangin@pfc.ca