



Le 31 janvier 2023

Mémoire présenté au gouvernement du Canada

« Organismes de bienfaisance enregistrés accordant des subventions à des donataires non reconnus (ébauche) »

CONTEXTE

Le budget fédéral de 2022 a mis en place un nouveau cadre de partenariat dans le secteur caritatif nommé « versements admissibles ». Ce cadre permet aux organismes de bienfaisance enregistrés de faire des « versements admissibles » tant aux donataires reconnus qu'aux donataires non reconnus (DNR) lorsque certaines conditions sont respectées. Le 30 novembre 2022, l'Agence de revenu du Canada (ARC) a publié une [ébauche de lignes directrices](#) sur les subventions aux DNR. Le public était invité à soumettre ses commentaires jusqu'au 31 janvier 2023.

La modification législative, à laquelle s'appliquent les lignes directrices, représente une importante initiative historique de la société civile pour rétablir l'équilibre entre les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif fournissant des bienfaits d'intérêt public et répondant souvent au besoin des communautés qui ne sont pas suffisamment soutenues par la philanthropie. Il est essentiel que les lignes directrices tiennent compte de ces initiatives et fassent progresser nos intentions communes. Nous en sommes à un moment charnière pour assurer la réalisation de la justice, de l'équité et de l'égalité des chances au sein du régime qui régit les activités des organismes de bienfaisance et leur travail et ainsi faire progresser le bien commun.

FPC a examiné les lignes directrices et a mobilisé son réseau pour les comprendre et obtenir des commentaires. Le 16 décembre dernier, nous avons publié notre évaluation préliminaire des lignes directrices dans un [avis aux membres](#). Nous avons également organisé un webinaire sur le sujet, auquel 180 personnes ont participé, puis nous avons publié un [billet de blogue](#) pour répondre aux questions soumises pendant le webinaire. Nous avons aussi sondé nos membres afin d'obtenir leur avis sur notre mémoire; malgré les délais serrés, nous avons reçu des commentaires directs de plus de 25 % de nos membres.

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION 1 : Modifier les formulations problématiques concernant le risque, les bienfaits d'intérêt public, la différence entre les « subventions » et les « dons », ainsi que la surveillance et l'établissement de rapports.

RECOMMANDATION 2 : Limiter les recommandations et s'attacher aux exigences (le versement s'applique exclusivement à des activités de bienfaisance en vue de la réalisation de fins de bienfaisance et la tenue de documents suffisants).

RECOMMANDATION 3 : Clarifier les incertitudes relatives aux exigences (objectifs de bienfaisance, contingent des versements, ressources non financières et investissements liés à un programme).

ÉVALUATION DE FPC ET COMMENTAIRES

Dans l'ensemble, FPC se félicite de l'intention de l'ARC de créer des lignes directrices qui soutiennent de nouveaux partenariats pour un large éventail d'utilisateurs. Il ne fait aucun doute que nous voulons tous que celles-ci soient utiles pour tout le monde. Il s'agit d'une bonne première ébauche balisant une nouvelle voie porteuse qui permettra d'atteindre des résultats appréciables avec des partenaires du secteur à but non lucratif. Toutefois, il faut encore accroître la facilité d'utilisation des lignes directrices et clarifier les responsabilités des organismes de bienfaisance qui y sont prévues.

Nous sommes heureux de constater qu'une de nos principales réserves à l'égard de la loi a été prise en compte, à savoir le libellé relatif aux dons dirigés (section 7.7, à partir du paragraphe 83). Les lignes directrices énoncent clairement la possibilité d'acceptation de dons par des organismes de bienfaisance pour des programmes soutenant des DNR. Cependant, il revient toujours à l'organisme de bienfaisance de décider en définitive de l'affectation des ressources (section 7.4).

Toutefois, nous reconnaissons que les lignes directrices n'ont pas force de loi. En ce qui concerne les dons dirigés, il est énoncé que les organismes risquent une révocation de leur statut d'organisme de bienfaisance en acceptant sciemment que des dons conditionnels soient remis à des DNR. Cette disposition soulève un problème, parce qu'elle compromet le statut de l'organisme de bienfaisance qui conclut un partenariat avec des DNR et, par

conséquent, peut décourager les partenariats de financement groupé — une pratique essentielle souvent utilisée, surtout dans des contextes pressants qui évoluent rapidement, comme cela a été le cas lors de guerres, de désastres naturels et de la pandémie de COVID-19 au Canada et dans le monde.

RECOMMANDATION 1 : Modifier les termes problématiques

Risque

Le terme « risque » est mentionné 61 fois dans l'ensemble du document, lequel contient notamment un tableau détaillé pour l'évaluation des risques (section 5.1). Cependant, dans de nombreux cas, le risque évoqué n'est pas défini, seulement sous-entendu, ou quelquefois même caractérisé de façon inexacte.

De plus, la fréquence du terme « risque » dans les lignes directrices sous-entend qu'il y a quelque chose de foncièrement troublant et indésirable dans le risque et les partenariats avec des DNR. Les donateurs d'expérience savent qu'il y a toujours un risque qu'un élément imprévu se produise, en dépit des vérifications et des mesures d'atténuation. Le risque est intrinsèque à l'octroi de subventions, et il arrive que les subventions versées pour soutenir de nouvelles idées, des organismes inconnus ou en émergence ou des approches avant-gardistes entraînent les résultats les plus extraordinaires. En fait, plusieurs observateurs, y compris des donateurs, ont reproché à des fondations de ne pas prendre de risque dans leur programmation, puisqu'elles sont, pour la société, des sources de capital de risque financées par les fonds publics.

En réalité, il peut y avoir de grands avantages à inclure le risque, de façon raisonnable, à l'intérieur d'un portefeuille responsable de subventions. En effet, le gouvernement et le public s'attendent à ce que, ensemble, les secteurs des organismes philanthropiques, caritatifs et à but non lucratif prennent des risques en vue d'aborder toutes sortes de problèmes sociaux. Par ailleurs, les organismes de bienfaisance ont leur propre tolérance au risque, et ils devraient être encouragés à en tenir compte dans toutes leurs activités, y compris dans l'octroi de subventions à des DNR.

Par ailleurs, certaines recommandations contenues dans les lignes directrices semblent arbitraires et ne concordent pas avec les pratiques exemplaires de l'octroi de subventions ni avec la manière dont fonctionne le secteur.

Par exemple, une subvention à long terme est définie comme ayant une durée d'un à deux ans et considérée comme présentant un « risque moyen ». Les personnes d'expérience dans le milieu savent que les subventions portant sur

une ou deux années sont associées, en réalité, à des horizons de courte durée et considérées comme des investissements à court terme. Il est aussi connu que le financement à court terme est un enjeu crucial pour le secteur, car il constitue un mécanisme naturellement problématique lorsqu'il s'agit d'avoir un impact social significatif et pérenne. La fragmentation du financement de projets affaiblit la qualité de la programmation, les conditions de travail, ainsi que la santé, la résilience et la préparation d'un organisme.

Pendant des années, on a abondamment parlé et écrit à ce sujet dans notre secteur. D'ailleurs, c'est pour ces raisons qu'une [demande clé d'Imagine Canada relativement au budget fédéral de 2023](#) est d'établir un seuil de financement gouvernemental de base. Les professionnels du milieu devraient facilement comprendre que le financement pluriannuel sans restriction d'un DNR fournissant un bienfait d'intérêt public constitue une dépense admissible légitime, et les lignes directrices devraient le refléter.

Autre exemple de caractérisation problématique, un « montant élevé ou un transfert important de ressources par subvention » est défini comme un montant supérieur à 25 000 \$. En réalité, une subvention de 25 000 \$ est, en moyenne, une petite subvention. Cependant, l'ampleur d'une subvention ne peut objectivement être déterminée que par rapport à la taille de l'organisme qui la reçoit. Ainsi, une subvention de 25 000 \$ est faible pour un organisme qui dispose d'un budget de fonctionnement de 10 M\$, mais elle est très importante pour un organisme dont le budget de fonctionnement s'élève à 50 000 \$.

Les risques associés à la durée et au montant d'une subvention ne peuvent être déterminés que dans le contexte de la subvention en elle-même et des organismes concernés.

Enfin, il importe de souligner que, compte tenu des définitions arbitraires du risque décrites dans les lignes directrices, lesquelles ne correspondent pas aux expériences du monde réel, les mesures de « responsabilisation » recommandées pourraient être tout aussi onéreuses et prohibitives que la règle de direction et contrôle. Ces mesures n'élimineraient pas les préoccupations relatives aux obstacles et à l'inaccessibilité que le secteur a définies.

Bienfait d'intérêt public

FPC demande depuis longtemps des conditions plus équitables et des règles de fonctionnement plus inclusives afin de mieux soutenir les organismes offrant des programmes qui font progresser le bien commun, même s'ils n'ont pas le statut officiel d'organisme de bienfaisance. Il est impératif que les populations négligées bénéficient équitablement des fonds disponibles, mais il est aussi crucial que les ressources caritatives soient consacrées à l'atteinte

de résultats de bienfaisance.

Compte tenu de la définition très large de ce qui constitue un DNR et des préoccupations réelles du gouvernement — et des chefs de file du secteur caritatif et à but non lucratif — quant au risque de bienfait d'intérêt privé, nous recommandons que les lignes directrices mettent davantage l'accent sur l'intention du nouveau régime de promouvoir le bienfait d'intérêt public et les résultats de bienfaisance.

Dons ou subventions

La nouvelle distinction entre les dons (transfert à des donataires reconnus) et les subventions (transfert à des DNR) semble inutile. Elle risque de créer de la confusion, car elle ne concorde pas avec la terminologie courante du secteur. Les subventions impliquent généralement le versement d'une somme d'argent par un organisme dans un but de bienfaisance particulier, tandis que les dons désignent généralement les donations d'un individu. Cependant, le secteur vise actuellement à adopter des méthodes participatives centrées sur les partenaires. Dans ce contexte, la notion de « subvention » est de plus en plus perçue comme colonialiste et imposée par le sommet, et donc contestable. FPC recommande qu'un seul terme, « don », soit utilisé dans les lignes directrices pour les donataires reconnus et non reconnus, comme dans la nouvelle définition de « versement admissible » de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (« [s]'entend d'un versement par un organisme de bienfaisance, sous forme de dons ou par la mise à disposition de ressources »).

Surveillance et établissement de rapports

Le nouveau régime prévu par la loi crée des occasions de nouer de véritables partenariats entre organismes de bienfaisance et DNR. C'est pourquoi FPC souligne l'importance de supprimer les libellés paternalistes et colonialistes pour mieux faire écho aux bonnes pratiques fondées sur la confiance, la réciprocité et l'apprentissage mutuel. Les termes « surveillance » et « établissement de rapports » vont à l'encontre de cette perspective. FPC recommande donc de les remplacer par « cadre de responsabilisation » pour l'apprentissage et l'obtention de résultats.

RECOMMANDATION 2 : S'attacher aux exigences et limiter les recommandations (et déplacer celles-ci en annexe)

FPC recommande que les lignes directrices soient considérablement raccourcies, qu'elles s'arriment davantage à la loi et qu'elles indiquent clairement que le risque principal que les organismes de bienfaisance ont la responsabilité directe d'atténuer est celui qui est énoncé dans la loi : que le DNR applique exclusivement le versement à des activités de bienfaisance en

vue de la réalisation de fins de bienfaisance de l'organisme de bienfaisance, et que ce dernier tienne des documents suffisants pour le démontrer. Les lignes directrices devraient indiquer principalement qu'il incombe à chaque organisme de bienfaisance de faire preuve de diligence raisonnable (proportionnelle à l'évaluation du risque du versement admissible par le bailleur de fonds) et de disposer d'un cadre de responsabilisation adéquat pour obtenir des résultats et satisfaire à un audit (s'il y a lieu).

Il est crucial que les lignes directrices établissent une distinction entre ce qui est exigé et ce qui est recommandé ou les outils possibles. Nous exhortons le gouvernement à se concentrer sur les exigences et à éviter de multiplier les recommandations. Nous proposons qu'une partie du texte soit transformée en annexes (notamment à partir du paragraphe 5.1) et que le gouvernement rédige un résumé en début de document pour que les lecteurs prennent rapidement connaissance de la matière dense et aient l'aide nécessaire pour prendre des décisions.

Notre secteur évolue de plus en plus vers une philanthropie fondée sur la confiance qui cherche à faire progresser l'équité, à déplacer le pouvoir et à établir des relations mutuellement responsables. Ce type de philanthropie exige également de l'humilité et une collaboration de la part des donateurs. Pour y parvenir, il convient notamment d'assumer une plus grande part des charges administratives et financières des processus de demandes et de rapports, au lieu de laisser ces tâches aux bénéficiaires de subventions, ce qui est traditionnellement le cas. Il importe que les lignes directrices laissent suffisamment de marge de manœuvre aux organismes de bienfaisance pour qu'ils soient en mesure de poursuivre et d'approfondir ces pratiques. Nous sommes ravis qu'elles permettent la réception de rapports sous une autre forme que par écrit, mais elles accordent encore une trop grande priorité aux documents écrits. L'acceptation des demandes et des rapports verbaux ou vidéo a constitué une avancée déterminante qui a permis de mieux soutenir les groupes en quête d'équité de notre secteur. Il est donc important que les lignes directrices soulignent ces possibilités.

RECOMMANDATION 3 : Clarifier les incertitudes relatives aux exigences

Objets de bienfaisance

Les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont créé un nouveau régime de « versements admissibles », à savoir de versements « par un organisme de bienfaisance, sous forme de dons ou par la mise à disposition de ressources » à un donataire reconnu. Une « organisation donataire » est définie comme « une personne, un club, un cercle, une association, une organisation ou une entité visée par règlement à l'exclusion d'un donataire reconnu ». Néanmoins, les objets de bienfaisance de bon nombre d'organismes de bienfaisance

canadiens contiennent expressément le mandat de verser des subventions à des donataires reconnus.

FPC a compris récemment que le gouvernement s'attend à ce que les organismes de bienfaisance modifient leurs objets de bienfaisance pour les arrimer à la loi. Si tel est bien le cas, de nombreux organismes de bienfaisance devront soumettre au gouvernement une demande pour effectuer ce changement administratif, ce qui risque d'empêcher ou d'entraver l'affectation des ressources en temps voulu, au moment où elles sont le plus nécessaires. Ce serait aussi un lourd fardeau assorti de coûts potentiels, uniquement pour que des milliers d'organismes de bienfaisance puissent faire ce qui est déjà autorisé par la loi.

FPC exhorte l'ARC à envisager une solution plus simple et plus économique. Idéalement, le gouvernement n'exigerait pas que les organismes caritatifs modifient leurs fins de bienfaisance pour qu'ils puissent octroyer des subventions à des donataires non reconnus. Nous encourageons l'ARC à préciser que le gouvernement interprétera les fins de bienfaisance selon leur intention au moment de leur création, c'est-à-dire que les organismes de bienfaisance qui ont pour but d'octroyer des subventions à des donataires reconnus pourront toujours faire des dons à d'autres organisations qui fournissent un bienfait d'intérêt public, comme le permet la loi. Si cette mesure n'est pas possible, des cases à cocher pourraient être ajoutées dans la prochaine version du formulaire T3010. Autre solution pour rendre les changements plus faciles et plus rapides, un gabarit de formulaire en langage clair, simple, court, téléchargeable et partageable pourrait être créé; les organismes de bienfaisance n'auraient qu'à l'envoyer à l'ARC en le téléversant sur le [portail Web](#) ou un autre système en ligne. Nous recommandons que, pour toute nouvelle fondation, il soit considéré d'emblée que les objets de bienfaisance incluent des subventions à des DNR et qu'il ne soit pas nécessaire d'effectuer des changements ultérieurs.

Comptabilisation des subventions aux DNR dans le contingent des versements

Les versements à des donataires reconnus et non reconnus sont maintenant autorisés, conformément aux définitions contenues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous nous attendons donc à ce que les deux types de donataires soient comptabilisés dans le calcul du contingent des versements d'un organisme de bienfaisance. Cependant, l'ARC ne l'a pas directement confirmé. Nous l'encourageons fortement à le faire, car cette question nous a été fréquemment posée.

Ressources financières et non financières

Les lignes directrices précisent qu'une subvention peut inclure des ressources financières et non financières. FPC recommande de ne pas inclure les

ressources non financières, notamment pour éviter la confusion dans les calculs du contingent des versements. S'il est indispensable de les inclure, nous recommandons que l'ARC publie des directives similaires à celles qui existent actuellement pour les dons en nature aux organismes de bienfaisance.

Investissements liés à un programme (ILP)

Les ILP sont un domaine en plein essor de la philanthropie canadienne. Il s'agit d'investissements pour des activités de bienfaisance, dans le cadre desquelles les fondations récupèrent leur argent dans un délai précis, généralement à un taux d'intérêt inférieur à celui du marché. Les lignes directrices n'abordent pas cette question. À terme, nous recommandons au gouvernement de considérer les effets des lignes directrices sur les ILP et de consulter un large éventail de spécialistes de la question.

CONCLUSION

Selon nous, ces lignes directrices représentent un bon début, mais elles doivent encore être amplement retravaillées. Il est essentiel que les lignes directrices définitives soient pertinentes, utiles, faciles à comprendre et accessibles. Il est indéniable que le gouvernement et le secteur misent beaucoup sur les possibilités d'encourager les partenariats avec les DNR, car il s'agit d'un segment de notre secteur qui est crucial mais historiquement sous-financé. Cependant, il faudra apporter les modifications et les clarifications mentionnées ci-dessus afin d'assurer que le nouveau régime est utilisé pour établir des partenariats plus équitables dans l'ensemble de la société civile.

Les DNR jouent un rôle important dans notre secteur, et les nouvelles règles ouvrent une nouvelle ère prometteuse pour les organismes de bienfaisance qui travaillent avec eux. Les lignes directrices du gouvernement régissant ces activités auront de vastes incidences pour ce type de partenariat. Il est donc impératif qu'elles répondent aux besoins des praticiens sur le terrain et fassent écho à leur savoir-faire.