

CATALYSEUR DU CHANGEMENT :

une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste



Rapport du Comité sénatorial spécial
sur le secteur de la bienfaisance

L'honorable Terry M. Mercer, président
L'honorable Ratna Omidvar, vice-présidente

JUIN 2019



SENATE | SÉNAT
CANADA

Pour tout complément d'information, prière de communiquer avec nous :

Par courriel : cssb@sen.parl.gc.ca

Par courrier : Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance,
Sénat, Ottawa (Ontario), Canada K1A 0A4

Le rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :

www.sencanada.ca/fr/comité/CSSB/42-1

Twitter : @SenatCA (pour suivre le comité, tapez le mot-clic #CSSB)

This report is also available in English.

Table des matières

Table des matières	3
Membres	7
Ordre de renvoi	9
Résumé	11
Recommandations	14
Avant propos	23
Partie 1 : Renforcement du secteur	25
Section 1 : Les gens œuvrant dans le secteur	26
Bénévolat	27
Recrutement et rétention	28
Reconnaissance et rémunération.....	32
Dotation	34
Gouvernance.....	39
Section 2 : Financement du secteur	41
Traitement fiscal des organismes de bienfaisance et sans but lucratif	41
Subventions et contributions	46
Les coûts « réels »	46
Durée et accords.....	47
Exigences relatives à la présentation de demandes et à la production de rapports et marché.....	49
Revenu gagné, entreprise sociale et finance sociale	51
Section 3 : Soutien du secteur	56
Données	56
Capacité	58
Capacité de répondre à la demande de services	58
Capacité technologique	59
Capacité d’innover	60
Relations avec le gouvernement fédéral.....	61
Agence du revenu du Canada	62

Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance	63
Une « entité » pour le secteur.....	64
Partie 2 : Modernisation du cadre juridique et réglementaire régissant les organismes de bienfaisance et sans but lucratif	67
Survol	68
Champs de compétence	68
Définitions.....	69
Section 1 : Modernisation de la définition juridique d'organisme de bienfaisance.....	72
La loi contre la common law	72
Défis soulignés par les témoins	73
Aperçu.....	73
Pourquoi ces difficultés surviennent-elles et pourquoi sont-elles importantes?	75
Solutions possibles.....	77
Adoption d'une définition légale	77
Cour canadienne de l'impôt	79
Donataires reconnus et autres organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel	83
Section 2 : Réglementation des œuvres caritatives.....	86
Catégories d'organismes de bienfaisance enregistrés.....	88
Défis soulignés par les témoins	88
Solutions proposées	89
Activités politiques	89
Réactions suscitées par les réformes	92
Activités commerciales	94
Défis soulignés par les témoins	94
Solutions proposées	95
Direction et contrôle/critère de ses propres activités	98
Défis soulignés par les témoins	99
Solutions possibles	102
Règle interdisant les dons à des donataires non reconnus	104
Défis soulignés par les témoins.....	105

Solutions proposées	106
Examen des dispositions de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> visant les organismes de bienfaisance	107
Section 3 : Encourager les dons de biens immobiliers et d'actions de sociétés privées	109
Avantages et inconvénients possibles de l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers	110
Difficultés d'ordre pratique associées à l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers.....	114
Section 4 : Fonds orientés par le donateur	118
Avantages des fonds orientés par le donateur	119
Défis associés aux fonds orientés par le donateur.....	119
Solutions possibles.....	122
Section 5 : Organismes sans but lucratif	124
Traitement des excédents enregistrés par des organismes sans but lucratif	125
Défis soulignés par les témoins	126
Solutions proposées	127
Organismes sans but lucratif d'intérêt public ou au profit des membres	128
<i>Loi canadienne sur les organismes à but non lucratif</i>	129
Transparence	130
Recommandations générales au sujet de l'examen des dispositions de la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> visant les organismes sans but lucratif	131
Section 6 : Autres considérations juridiques	132
La loi canadienne anti-pourriel.....	132
Admissibilité des administrateurs	133
Conclusion	136
Annexe A : Résultats de la consultation électronique	138
Introduction	138
Méthodologie.....	138
Faits saillants	139
Analyse	139
Questions personnelles (questions 1 à 7)	139

Données d'identification (questions 1 et 2)	139
Données géographiques (questions 3 et 4)	139
Taille de l'organisme et type d'emploi (question 5)	140
Diversité (question 6)	143
Domaine d'activité (question 7)	145
Questions liées à l'attitude (questions 8 à 17)	146
Principaux défis (question 8)	146
Défis liés à la gouvernance (question 9)	149
Concurrence et collaboration entre les organismes de bienfaisance (question 10)	151
Défis liés à la réglementation (question 11)	156
Défis liés au financement (question 12)	158
Défis liés au personnel rémunéré et aux bénévoles (question 13)	162
Défis liés à la gestion de la présence en ligne et sur les réseaux sociaux (question 14)	163
Défis liés à la responsabilité que partagent le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne la réglementation des organismes du secteur de la bienfaisance et sans but lucratif (questions 15 et 16)	164
Mesures prioritaires pour l'avenir (question 17)	165
Autres commentaires (question 18)	166
Financement (en général)	166
Financement (frais généraux)	167
Maintien en poste du personnel	168
Fardeau de la réglementation et de la conformité	169
Bénévolat	171
Autres aspects de la réforme juridique	171
Collaboration et fusions	173
Finance sociale et financement social	174
Développement numérique	174
Divers	175
Conclusion	176
Annexe B : Questions de la consultation électronique	177
Annexe C : Témoins	190
Annexe D : Mémoires reçus par le comité	201

Membres



L'honorable
Terry M. Mercer
président



L'honorable
Ratna Omidvar
vice-présidente

Les honorables sénateurs



Robert Black



Michael Duffy



Yonah Martin



Percy Mockler



Judith G. Seidman

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs

Peter Harder, C.P. (ou Diane Bellemare ou Grant Mitchell)

Larry W. Smith (ou Yonah Martin)

Joseph A. Day (ou Terry M. Mercer)

Yuen Pau Woo (ou Raymonde Saint-Germain)

Autres sénateurs qui ont participé, à l'occasion, à l'étude :

Les honorables sénateurs

Douglas Black

Marty Deacon

Donna Dasko

Norman E. Doyle

Pat Duncan

Brian Francis

Linda Frum

Marc Gold

Patti LaBoucane-Benson

Ghislain Maltais (à la retraite)

Mary Jane McCallum

Julie Miville-Dechêne

Victor Oh

Nancy Greene Raine (à la retraite)

Mohamed-Iqbal Ravalia

Yuen Pau Woo

*Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du
Parlement :*

Havi Echenberg, analyste

Nicole Sweeney, analyste

Direction des comités du Sénat :

Kevin Pittman, greffier du comité

Annie Trudel, adjointe administrative

Direction des communications du Sénat :

Ben Silverman, agent de communications

Ordre de renvoi

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 30 janvier 2018 :

Reprise du débat sur la motion, tel que modifiée, de l'honorable sénateur Mercer, appuyée par l'honorable sénatrice Fraser,

Qu'un Comité spécial sur le secteur de la bienfaisance soit formé pour examiner l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada;

Que le comité soit composé de neuf membres, désignés par le Comité de sélection, et que le quorum soit constitué de quatre membres;

Que le comité soit habilité à convoquer des personnes, à obtenir des documents et des dossiers, à interroger des témoins et à faire imprimer au jour le jour les documents et témoignages dont il peut ordonner l'impression;

Que, nonobstant l'article 12-18(2)b)(i) du *Règlement*, le comité soit habilité à se réunir du lundi au vendredi, même si le Sénat est alors ajourné pour une période de plus d'une semaine;

Que le comité soit habilité à faire rapport de temps à autre et à présenter son rapport final au plus tard le 31 décembre 2018, et qu'il conserve tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions dans les 60 jours suivant le dépôt du rapport final.

Après débat,

La motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée avec dissidence

Greffier du Sénat

Richard Denis

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 29 novembre 2018 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Mercer, appuyée par l'honorable sénatrice Omidvar,

Que, nonobstant l'ordre du Sénat adopté le mardi 30 janvier 2018, la date du rapport final du Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance relativement à son étude sur l'impact des lois et politiques fédérales et provinciales gouvernant les organismes de bienfaisance, les organismes à but non lucratif, les fondations et autres groupes similaires, et pour examiner l'impact du secteur volontaire au Canada soit reportée du 31 décembre 2018 au 30 septembre 2019.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée avec dissidence.

Greffier du Sénat

Richard Denis

Résumé

Pourquoi est-ce si difficile de faire de grandes œuvres de charité? Voilà la question à laquelle le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance (le comité) a tenté de répondre. Le comité a été invité en janvier 2018 à examiner le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif du Canada, et à en faire rapport. La tâche était colossale, mais urgente. Certes, le secteur fait preuve de résilience et d'innovation, mais son potentiel est limité par ce que bon nombre d'intervenants considèrent comme étant des règles complexes et désuètes et un manque de coordination du soutien au sein du gouvernement fédéral.

Le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif du Canada est diversifié et dynamique. On estime que 86 000 organismes de bienfaisance enregistrés et 85 000 organismes sans but lucratif organisent des activités d'intérêt public qui touchent presque tous les aspects de la vie canadienne, allant du sport aux services de soutien social. Le secteur est aussi un important moteur économique, générant plus de 7 % du produit intérieur brut du Canada et employant plus de 2 millions de personnes.

De nos jours, nous en demandons plus que jamais à ce secteur. La demande de services a augmenté, mais le financement est limité. En outre, la technologie a remis en cause les modèles traditionnels de prestation de services et changé la façon dont les organismes de bienfaisance et sans but lucratif interagissent avec les bénévoles et les donateurs. Une nouvelle feuille de route est nécessaire pour permettre au secteur de continuer de s'appuyer sur ses forces et de s'adapter aux réalités nouvelles et émergentes.

Le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif souffre de négligence depuis trop longtemps. Les règles juridiques ont été réformées à la pièce; les recommandations des groupes de travail sont restées sans suite; les bons mots ont trop souvent remplacé les actions concrètes. Le moment est venu d'opérer de véritables changements.

Tout au long de son étude, le comité a tenu 24 audiences publiques au cours desquelles il a entendu 160 témoins, notamment des fonctionnaires, des experts juridiques et politiques, des bailleurs de fonds, des bénévoles, des travailleurs de première ligne et des membres de conseils d'administration. Ces témoins représentaient un éventail d'organismes de toutes tailles de l'ensemble du secteur et des quatre coins du pays. Le comité a également reçu des mémoires de plus de 90 personnes et organismes.

En plus des audiences publiques, le comité a mené une consultation électronique pour élargir la portée de ses travaux et faire entendre la voix d'intervenants qui n'auraient peut-être pas pu participer à l'étude autrement, notamment ceux des petits organismes et des organismes situés en milieu rural. Le comité est le premier comité sénatorial à avoir tenu une consultation électronique en plus de 10 ans et les résultats ont dépassé les attentes.

En tout, 695 répondants ont pris le temps de remplir le questionnaire et de faire connaître au comité leur point de vue et leur expérience à propos des défis à relever et des occasions à saisir pour le secteur. Les renseignements fournis par les participants à la consultation électronique sur des sujets comme le maintien en poste des employés et des bénévoles, les processus de demande de financement et les occasions de collaboration ont considérablement enrichi le travail du comité.

Si chaque organisme du secteur est confronté à des défis uniques, les histoires racontées par les témoins et les participants à la consultation électronique ont de nombreux points en commun. Le comité a recueilli de nombreux témoignages sur quatre sujets principaux : les gens travaillant et faisant du bénévolat dans le secteur; le financement du secteur; les règles régissant le secteur; la nécessité de créer une « entité » pour le secteur au sein du gouvernement fédéral.

Les gens sont au cœur de la réussite du secteur. Pourtant, les témoins ont fait part au comité des préoccupations des organismes de bienfaisance et sans but lucratif à l'égard des obstacles qui freinent le bénévolat et de la difficulté à recruter la prochaine génération de bénévoles. Les organismes se soucient aussi du recrutement et de la rétention du personnel rémunéré; ils ont confié au comité qu'ils peinent à concurrencer les employeurs du secteur public et privé pour ce qui est de la paie, de la pension, des avantages sociaux et de la formation. Parmi les recommandations qu'il formule pour aider les gens du secteur, le comité préconise la création d'une stratégie nationale en vue d'encourager le bénévolat et d'un plan de renouvellement des ressources humaines pour assurer la viabilité à long terme de l'effectif.

Le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif compte sur trois principales sources de financement : les fonds gouvernementaux, les dons et les revenus qu'il gagne. Des approches novatrices sont nécessaires pour assurer la viabilité de ces sources de financement à l'avenir. À cette fin, le comité recommande une vaste gamme de mesures conçues pour renforcer et stabiliser le financement accordé au secteur. Parmi les mesures recommandées, notons la réalisation de projets pilotes visant à encourager les dons d'actions de sociétés privées et l'exercice par les organismes de bienfaisance d'une plus grande liberté pour l'organisation d'activités génératrices de recettes. Par ailleurs, le comité recommande que l'on explore des moyens de veiller à ce que les dons ne stagnent pas dans des fonds orientés par le donateur, mais soient plutôt utilisés pour financer des activités de bienfaisance en temps opportun. Le comité recommande aussi des mesures pour garantir l'octroi de subventions et d'accords de contribution prévisibles et durables.

Opérer des changements exige aussi un cadre juridique convenant aux fins voulues. Les témoins et les participants à la consultation électronique ont permis au comité de bien comprendre la désuétude de certaines règles actuelles. Par exemple, le comité a appris que certaines règles et politiques d'orientation actuellement en vigueur empêchent les organismes de bienfaisance de travailler en partenariat avec d'autres organismes au Canada et à l'étranger. Il recommande la révision de ces règles et de ces politiques

d'orientation de sorte que les organismes aient davantage de latitude pour travailler avec des organismes partenaires, tout en veillant à ce que les dons de bienfaisance soient dépensés aux fins de bienfaisance. Le comité formule aussi des recommandations pour que le sens juridique donné à l'expression « organisme bienfaisance » corresponde aux attentes du public. Par le biais de ces recommandations, le comité reconnaît le rôle important que peuvent jouer l'Agence du revenu du Canada et son comité consultatif en éliminant les obstacles juridiques et réglementaires auxquels se heurtent régulièrement les organismes de bienfaisance et sans but lucratif au Canada. Le comité espère que ses recommandations aideront le gouvernement fédéral et tous ses ministères et agences à établir le programme pour le secteur dans le futur.

Le comité est d'avis qu'il n'existe aucune stratégie unique ou solution rapide qui permettrait au secteur de continuer à se développer et à jouer son rôle vital au cœur des collectivités canadiennes. La clé du succès continu du secteur est la force de ses relations avec le gouvernement fédéral. Ces relations ne peuvent se limiter au lien entre l'autorité réglementaire (l'Agence du revenu du Canada) et le secteur. Pour contribuer au renouvellement des relations avec le secteur, le comité recommande que le ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique soit chargé de créer une tribune où les intervenants du gouvernement fédéral pourraient interagir et collaborer régulièrement avec ce secteur diversifié. Avec l'aide d'un secrétariat sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif, le ministre devrait publier un rapport annuel sur la situation du secteur et sur les efforts déployés en collaboration avec les ministères, les ministères et les organismes provinciaux, territoriaux et fédéraux.

Les membres du comité ont terminé cette étude en étant également impressionnés et inspirés. Ils ont été impressionnés par l'engagement indéfectible de ceux qui travaillent sans relâche à servir leur collectivité à l'échelle locale, nationale et internationale, et ils ont été inspirés par l'imposant bassin de talents présents dans tout le pays et par la ténacité dont ils font preuve. Tous les jours, des centaines de milliers de Canadiens font le choix de partager, faisant du Canada un meilleur endroit où vivre. Ces héros méconnus sont essentiels au bien-être de notre pays. Ils vont au-delà des sphères d'activités traditionnelles des secteurs public et privé pour enrichir nos vies d'une variété infinie de façons.

Pour poursuivre son excellent travail, le secteur a besoin que soit adoptée une réforme juridique et politique en profondeur et que soient établies de nouvelles relations avec le gouvernement fédéral. Le présent rapport constitue une feuille de route pour que l'on opère de véritables changements et que le secteur passe à un niveau encore plus exceptionnel. Le comité ne doute pas que le gouvernement fédéral, de concert avec le Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, passera rapidement à l'action pour mettre en œuvre ses recommandations.

Recommandations

Recommandation 1 (p. 30)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de ses ministères et organismes, conçoive et mette en œuvre une stratégie nationale sur le bénévolat pour encourager tous les Canadiens à en faire dans leur collectivité et ainsi reconnaître que les besoins des collectivités nordiques, rurales et urbaines sont uniques.

Recommandation 2 (p. 31)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes finançant des œuvres de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, inclue dans les accords de contribution les coûts associés au recrutement et à la rétention des bénévoles nécessaires à l'organisation d'événements et à la prestation de services financés.

Recommandation 3 (p. 32)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, travaille avec ses homologues provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec l'Association canadienne des chefs de police en vue de trouver des façons d'alléger le fardeau financier des organismes à petit budget relativement aux vérifications policières requises pour le recrutement des bénévoles.

Recommandation 4 (p. 33)

Que le gouvernement du Canada encourage les ministères et organismes fédéraux à concevoir et à gérer des programmes de reconnaissance des bénévoles qui participent à la prestation de leurs services.

Recommandation 5 (p. 38)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Finances et à l'occasion des réunions des ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux, soutienne la mise sur pied d'un régime de retraite dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif qui pourra être transférable d'une province et d'un territoire à l'autre.

Recommandation 6 (p. 38)

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif, rétablisse le Conseil des ressources humaines pour le secteur bénévole ou de l'établissement d'un organisme semblable grâce auquel le secteur pourrait collaborer avec le gouvernement en vue d'exécuter certains aspects du plan de renouvellement des ressources humaines.

Recommandation 7 (p. 39)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de Travail Canada, collabore avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif en vue de concevoir et de mettre en œuvre un plan de renouvellement des ressources humaines afin d'assurer la durabilité à long terme de la main-d'œuvre dans le secteur, reconnaissant ainsi que les besoins des collectivités nordiques, rurales et urbaines sont uniques.

Recommandation 8 (p. 40)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, inclue des questions dans les formulaires T3010 (pour les organismes de bienfaisance enregistrés) et T1044 (pour les organismes sans but lucratif constitués en vertu d'une loi fédérale) au sujet de la représentation de la diversité dans les conseils d'administration en fonction des lignes directrices existantes sur l'équité en matière d'emploi.

Recommandation 9 (p. 45)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu et du commissaire de l'Agence du revenu du Canada, enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner les mesures fiscales actuellement mises à la disposition des donateurs individuels afin de renforcer la culture du don chez les donateurs actuels et nouveaux.

Recommandation 10 (p. 47)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, conçoive des politiques pour exiger des ministères et organismes qu'ils compensent tous les frais d'administration associés à la prestation des services financés par l'intermédiaire de paiements de transferts aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif.

Recommandation 11 (p. 48)

Que les initiatives du gouvernement du Canada qui favorisent la viabilité du secteur privé, tout particulièrement en ce qui concerne les frais généraux et les coûts d'infrastructure, soient appliquées au secteur de la bienfaisance et sans but lucratif.

Recommandation 12 (p. 49)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor du Canada, veille à ce que les accords de subventions et de contributions s'échelonnent sur au moins deux ans, qu'ils soient renouvelables au besoin et que le niveau d'information exigé pour la présentation des demandes et la production des rapports soit proportionnel au niveau de financement, de manière à réduire au minimum la complexité du processus pour l'obtention de petites sommes.

Recommandation 13 (p. 51)

Que le gouvernement du Canada conçoive et mette en œuvre une série normalisée de catégories de rapports et un outil en ligne pour que les organismes de bienfaisance et sans but lucratif puissent présenter leurs rapports financiers en fonction de ces catégories. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait se voir confier la tâche de travailler avec les ministères et organismes fédéraux ainsi qu'avec les groupes de travail fédéraux/provinciaux/territoriaux.

Recommandation 14 (p. 54)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire d'Emploi et Développement social Canada, soutienne l'innovation dans l'ensemble des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, y compris par l'intermédiaire du groupe consultatif qui gère le fonds de finance sociale.

Recommandation 15 (p. 55)

Que la stratégie d'approvisionnement du gouvernement du Canada soit modifiée afin que l'on élimine les obstacles à la participation des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, en mettant tout particulièrement l'accent sur les fournisseurs comptant sur des effectifs plus petits.

Recommandation 16 (p. 57)

Que le gouvernement du Canada fasse une priorité des données sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif dans toutes les enquêtes économiques réalisées par Statistique Canada, y compris le compte satellite des organismes sans but lucratif du secteur bénévole et l'Enquête sociale générale sur les dons, le bénévolat et la participation;

que le gouvernement du Canada favorise la collaboration entre Statistique Canada et le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif en vue de déterminer quelles autres données devraient être recueillies et communiquées de manière opportune et uniforme en vue d'appuyer les décisions fondées sur des faits prises par les organismes du secteur.

Recommandation 17 (p. 58)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, demande l'avis du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance au sujet de l'information supplémentaire qui pourrait figurer sur le formulaire T3010 de l'Agence et qui appuierait le travail du secteur.

Recommandation 18 (p. 60)

Que le gouvernement du Canada établisse un volet pour financer des projets pour inciter les organismes à concevoir des technologies partagées afin de gérer leurs besoins administratifs.

Recommandation 19 (p. 61)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu national, demande l'avis du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance au sujet de la modification des restrictions imposées par l'ARC relatives à l'accès des organismes de bienfaisance et sans but lucratif à d'autres formes de capitaux;

que toutes les initiatives en matière d'innovation financées par le gouvernement fédéral et offertes aux organismes du secteur privé soient aussi offertes aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif et qu'on en fasse la promotion.

Recommandation 20 (p. 62)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de prendre les mesures suivantes pour améliorer ses relations avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif :

- communiquer plus clairement ses décisions sur le rejet des demandes, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance enregistré et les résultats des appels internes;
- réduire le temps d'attente pour l'obtention d'une réponse aux demandes d'enregistrement et aux autres demandes d'information;
- améliorer la collaboration avec ses homologues provinciaux et territoriaux en vue de réduire le fardeau de reddition de comptes des organismes de bienfaisance et sans but lucratif.

Recommandation 21 (p. 63)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu national et du commissaire de l'ARC, enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'inclure un éventail d'organismes dans ses groupes de travail. Ces organismes doivent comprendre, sans s'y limiter, les petits organismes, les organismes situés dans les collectivités rurales et éloignées, les organismes représentant et servant les nouveaux arrivants au Canada et les organismes appuyant et servant les collectivités autochtones.

Recommandation 22 (p. 65)

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, crée un secrétariat sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif afin :

- d'établir un groupe de travail interministériel formé de représentants de Finances Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de l'Agence du revenu du Canada, d'Emploi et Développement social Canada et d'autres ministères ayant des liens directs avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, et d'organiser régulièrement des réunions;
- d'organiser des réunions avec les groupes compétents de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des divers aspects de la réglementation et des relations avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif;

- publie un rapport annuel sur l'état du secteur de la bienfaisance et sans but lucratif. Ce rapport doit présenter les changements apportés au secteur par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et donner un aperçu de la santé économique et sociale du secteur.

Recommandation 23 (p. 82)

Que le gouvernement du Canada propose des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu afin que tous les appels des décisions rendues par la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada soient transférés à la Cour canadienne de l'impôt où aura lieu une audience de novo, après examen par la Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada;

de donner aux organismes dont la demande d'enregistrement est rejetée ou dont le statut est révoqué un droit d'appel à la Cour canadienne de l'impôt lorsque la Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada ne rend pas de décision dans les six mois suivant la date à laquelle elle est saisie de l'affaire.

Recommandation 24 (p. 82)

Que, compte tenu de l'importance de favoriser l'évolution de la définition d'organisme de bienfaisance dans la common law, le gouvernement du Canada envisage de prendre des mesures pour aider les organismes dont la demande d'enregistrement est refusée ou dont le statut est révoqué à en appeler des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada.

Recommandation 25 (p. 82)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, examine le sens donné à organisme de bienfaisance en common law afin de déterminer si le Canada devrait suivre l'approche adoptée par d'autres gouvernements, notamment ceux d'Australie et d'Angleterre, et promulguer une loi qui l'élargirait.

Recommandation 26 (p. 85)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, examine les considérations stratégiques liées aux donateurs reconnus et au statut fiscal préférentiel. Cet examen devrait être mené dans l'optique d'établir un cadre fondé sur des principes pour les nouvelles catégories de donateurs reconnus et les autres organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel.

Recommandation 27 (p. 89)

Que le gouvernement du Canada remplace les catégories actuelles d'organismes de bienfaisance enregistrés par deux nouvelles catégories : les organismes de bienfaisance publics et les organismes de bienfaisance privés.

Recommandation 28 (p. 98)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre un projet pilote pour évaluer s'il est viable d'accorder aux organismes de bienfaisance enregistrés davantage de latitude relativement aux activités génératrices de revenus (pourvu que les recettes soient utilisées à des fins de bienfaisance) grâce à la mise en application d'un critère pour la destination des fonds.

Recommandation 29 (p. 98)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de mettre à jour l'énoncé de politique CPS-019 (Qu'est ce qu'une activité commerciale complémentaire?) afin de donner plus de précisions sur les activités génératrices de recettes autorisées pour les organismes de bienfaisance enregistrés, surtout en ce qui concerne les occasions de production de recettes découlant des nouvelles technologies.

Recommandation 30 (p. 104)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de revoir la ligne directrice CG 002 intitulée Les organismes de bienfaisance canadiens enregistrés qui exercent des activités à l'extérieur du Canada. La ligne directrice révisée devrait illustrer le passage d'un modèle axé sur la direction et le contrôle à une surveillance attentive grâce à la mise en œuvre de « critères de responsabilité en matière de dépenses ».

Recommandation 31 (p. 107)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un projet pilote visant à permettre aux organismes de bienfaisance enregistrés de faire des dons à des donateurs non reconnus dans des circonstances bien précises, à savoir lorsque les fonds versés font l'objet d'une surveillance attentive et sont utilisés exclusivement à des fins de bienfaisance, et ce, afin de faciliter la coopération entre des organismes de bienfaisance enregistrés et des organisations sans vocation de bienfaisance.

Recommandation 32 (p. 107)

Que le gouvernement du Canada examine les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui régissent les organismes de bienfaisance enregistrés tous les cinq ans et qu'il entreprenne cet examen au plus tard pendant le prochain exercice financier.

Recommandation 33 (p. 108)

Que le gouvernement du Canada réfléchisse aux activités que les organismes de bienfaisance enregistrés ne devraient pas être autorisés à mener et qu'il interdise ces activités en les définissant de manière précise par voie législative.

Recommandation 34 (p. 116)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, élabore, mette en oeuvre et évalue un projet pilote au sujet de l'incidence, sur le secteur de la bienfaisance, de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital sur les dons sous forme d'actions de sociétés privées.

Recommandation 35 (p. 117)

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, étudie dans quelle mesure les dons de biens immobiliers non environnementaux pourraient être encouragés sans nuire au Programme des dons écologiques.

Recommandation 36 (p. 123)

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner les avantages et les inconvénients de modifier le contingent des versements pour les organismes de bienfaisance enregistrés;

les avantages et les inconvénients de fixer le contingent des versements dans un règlement plutôt que dans la loi.

Recommandation 37 (p. 123)

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner les moyens de veiller à ce que les dons ne stagnent pas dans des fonds orientés par le donateur, mais soient plutôt utilisés pour financer des activités de bienfaisance en temps opportun.

Recommandation 38 (p. 128)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de réviser son interprétation de la règle visant les fins non lucratives pour offrir aux organismes sans but lucratif (OSBL) plus de clarté et de certitude quant à la mesure dans laquelle ils sont autorisés à réaliser des revenus excédentaires;

tenir compte du libellé de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui met l'accent sur les fins de l'organisme.

Recommandation 39 (p. 131)

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'évaluer l'utilité de modifier l'article 241 de la Loi de l'impôt sur le revenu afin d'autoriser la divulgation publique de l'information contenue dans le formulaire T1044, Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif.

Recommandation 40 (p. 131)

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner le traitement et la réglementation des organismes sans but lucratif, notamment pour déterminer si la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit établir une distinction entre les organismes sans but lucratif d'intérêt public et les organismes sans but lucratif au profit des membres.

Recommandation 41 (p. 133)

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'étudier l'incidence de la loi canadienne anti pourriel sur les organismes de bienfaisance et à vocation de bienfaisance.

Recommandation 42 (p. 135)

Que le gouvernement du Canada révise les dispositions relatives aux « particuliers non admissibles » énoncées au paragraphe 149.1(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'un examen exhaustif des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu régissant les organismes de bienfaisance enregistrés, les autres donataires reconnus et les organismes sans but lucratif.

Avant-propos

Depuis que le Sénat lui a confié, en juin 2018, le mandat d'étudier les répercussions des lois fédérales et provinciales sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif au Canada, le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance a entendu plus de 160 témoins, a reçu des mémoires de plus de 90 personnes et organisations, et a examiné les résultats d'un questionnaire auquel ont répondu près de 700 organismes de bienfaisance et sans but lucratif de toutes tailles, de chaque province et territoire, ainsi que de l'ensemble du secteur.

Le présent rapport résume l'état actuel du secteur et les changements recommandés par les témoins et appuyés par le comité en fonction de l'éventail de renseignements reçus. Il comporte des sections sur les gens œuvrant dans le secteur, le financement de ce dernier, les soutiens stratégiques qui le renforceraient et les changements particuliers recommandés pour moderniser son cadre législatif et réglementaire. Ainsi, il offre une feuille de route pour assurer un avenir prometteur et plus fort au secteur.

Ce qui passe souvent inaperçu, c'est l'énorme contribution qu'apportent les organismes de bienfaisance et sans but lucratif à leur collectivité, à leur région et à l'ensemble du pays. Du pompier volontaire en Colombie-Britannique, à l'organisme de soutien communautaire venant en aide aux victimes de l'incendie de Fort McMurray, lui-même victime de l'incendie, en passant par l'organisme de défense de l'environnement travaillant à la réconciliation avec les organismes autochtones en vue de protéger l'écosystème de l'Arctique, du petit organisme du Nouveau-Brunswick travaillant avec les consommateurs de drogues en vue de les aider à se rétablir, des remarquables bénévoles et employés rémunérés des quatre coins du Canada tentent de prévenir les crises et interviennent lorsqu'elles surgissent.

D'autres organismes encore retracent et font connaître l'histoire de Canadiens qui autrement tomberaient dans l'oubli, trouvent des façons d'améliorer la sécurité du revenu de retraite des gens travaillant pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, et soutiennent le travail d'autres organismes en recrutant et en gérant les bénévoles qui sont l'âme de ces organismes et des collectivités canadiennes. Les soins de santé, l'éducation, les arts, les sports, les loisirs, l'environnement, les programmes sociaux, la justice pénale et l'intervention en cas d'urgence reposent tous sur l'effort bénévole de millions de Canadiens dirigés par des employés dévoués qui, avec un financement inadéquat et imprévisible, font tous les jours des miracles dans leurs collectivités.

Ces organismes sont en quête de modèles de financement durables et, pour ce faire, explorent de nouvelles façons de générer des recettes, repoussant parfois les limites du cadre juridique et réglementaire actuel. Cherchant de nouvelles formes de fonctionnement et s'appuyant sur l'innovation et souvent les jeunes bénévoles et employés, ces entreprises sociales font œuvre de pionnières et trouvent des façons de faire le bien, tout en gardant une bonne santé financière.

Tout au long des audiences, le comité a été inspiré et guidé par des avocats, des professeurs, des militants locaux, des entrepreneurs sociaux et d'autres pour qui le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif doit mieux représenter les collectivités qu'il sert et jouir d'une assise financière durable pour ancrer ses efforts et favoriser l'amélioration par l'innovation. Comme un témoin l'a décrit, tous ces gens s'attendent à ce que le gouvernement étende « le tapis rouge plutôt que la paperasse¹ ».

Le comité a aussi entendu des fonctionnaires qui travaillent avec des bénévoles en vue d'assurer la prestation des services gouvernementaux, qui profitent de l'expérience et de la sagesse des gens œuvrant pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, qui trouvent des façons de rendre les subventions et contributions moins lourdes, qui veillent à améliorer l'accès aux processus d'approvisionnement du gouvernement et qui comprennent leur double responsabilité à l'égard de la reddition de comptes et de l'optimisation de l'intérêt public dans le cadre de leur travail auprès de ces organismes. Leurs progrès semblent souvent lents pour ceux qui souhaitent réduire les coûts de la mise en conformité et offrir les meilleurs services possibles à leurs collectivités.

Le présent rapport comprend des recommandations à l'intention du gouvernement fédéral en vue de lui permettre d'assurer la reddition de comptes, tout en réduisant le fardeau administratif. Si le gouvernement y donne suite, il ne faudra pas beaucoup de temps pour qu'on déroule le tapis rouge.

Le comité remercie tous ceux et celles qui ont participé à l'étude : les témoins, les personnes qui ont présenté un mémoire et celles qui ont répondu au questionnaire. Il attend avec impatience la réponse du gouvernement.



L'honorable
Terry M. Mercer
président



L'honorable
Ratna Omidvar
vice-présidente

¹ Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance (CSSB), *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Jacline Nyman, ancienne présidente et chef de la direction, Centraide Canada, à titre personnel).



PARTIE 1

Renforcement du secteur





SECTION 1 LES GENS ŒUVRANT DANS LE SECTEUR

La culture du don et du bénévolat est une valeur canadienne fondamentale. Il est très important que le Canada soit un pays prospère et que nous travaillions tous dans nos propres collectivités et régions du pays afin de le rendre prospère, intelligent et bienveillant².

Le très honorable David L. Johnston
Président, Fondation Rideau Hall

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif comptent sur trois groupes de personnes : les bénévoles, les employés, ainsi que les conseils d'administration et leurs comités. Comme il en sera question dans la section sur le soutien au secteur, les données démographiques des trois groupes revêtent de l'importance à la fois pour attirer la relève, surtout dans le groupe des bénévoles et des employés, et pour tenir compte de la population en général et des populations desservies.

Comme une témoin l'a décrit :

Tandis que le contexte de la collecte de fonds devient de plus en plus concurrentiel, il en va de même du temps et du talent des personnes possédant la formation et l'expérience nécessaires pour gouverner et diriger dans le secteur des OSBL. Les organisations sans but lucratif sont immédiatement désavantagées dans les économies en pénurie de talents. Les salaires qu'elles peuvent offrir ne sont pas compétitifs, leur conseil d'administration n'est pas rémunéré, et elles ne disposent pas des ressources financières permettant d'investir dans la formation et le perfectionnement susceptibles de préparer des talents émergents à des postes de haute direction ou au sein du conseil d'administration³.

Le présent chapitre porte sur le recrutement et la rétention des personnes, rémunérées ou non, qui travaillent dans le secteur. Il présente un survol des données actuelles, un résumé

² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (David L. Johnston, président, Fondation Rideau Hall et ancien gouverneur général du Canada).

³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Taralee Turner, chef des opérations, Royal Winnipeg Ballet du Canada).

des points principaux soulevés par les témoins et les personnes ayant soumis un mémoire, et une série de recommandations.

Bénévolat

En gros, le bénévolat est « une forme d'engagement civique au titre duquel les personnes peuvent concourir à leur propre vision du bien-être de la société⁴ ». Il peut prendre de nombreuses formes, « englobe diverses activités et profite à un large éventail d'organismes et de groupes⁵ », bien qu'il ne s'applique pas, règle générale, aux activités visant à aider des parents proches⁶. « On peut faire du bénévolat de façon sporadique, c'est-à-dire que l'on participe à une ou deux activités au cours d'une année, ou de façon [...] permanente; p. ex., lorsqu'on prend un engagement hebdomadaire à l'égard d'une cause particulière⁷ ».

Le bénévolat peut en outre se diviser en deux catégories : le bénévolat officiel, dans le cadre duquel un organisme fait le lien entre le bénévole et les bénéficiaires, et le bénévolat informel, comme l'aide apportée à un voisin ou à un ami⁸.

Selon les témoins, la plupart des données de Statistique Canada ne portent que sur le bénévolat officiel⁹, alors que le bénévolat informel est de plus en plus fréquent, surtout chez les jeunes¹⁰. Toutefois, Statistique Canada recueille aussi de l'information sur le bénévolat informel, qu'il qualifie d'« activité d'aide directe ». Selon l'Enquête sociale générale (ESG) de 2013, 82 % des Canadiens âgés de 15 ans et plus ont déclaré venir en aide à des gens directement, sans passer par un organisme ou un groupe, et les « personnes qui apportent une aide directe ont tendance à être relativement jeunes, à détenir un diplôme universitaire, à être actives sur le marché du travail et à gagner un revenu familial élevé¹¹ ».

⁴ Anne Miller et coll., *Understanding the role of volunteerism in creating social inclusion*, septembre 2011, p. 8 [TRADUCTION].

⁵ Marie Sinha, (Statistique Canada), « Mettre l'accent sur les Canadiens : résultats de l'Enquête sociale générale », *Le bénévolat au Canada, de 2004 à 2013*, 18 juin 2015, p. 4.

⁶ Miller et coll., p. 8.

⁷ Sinha (2015), p. 4.

⁸ Nevbahar Ertas, « Millennials and volunteering: sector differences and implications for public service motivation theory », *Public Administration Quarterly*, vol. 40, n° 3, automne 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Femida Handy, professeure, Université de Pennsylvanie, à titre personnel).

¹⁰ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Rachel Laforest, professeure agrégée et directrice, Programme de maîtrise en administration publique, École d'études sur les politiques publiques, Université Queen's, à titre personnel).

¹¹ Sinha (2015), p. 6 [TRADUCTION].

Recrutement et rétention

Les témoins représentant Statistique Canada ont fait observer que 44 % des Canadiens ont fait du bénévolat officiel en 2013 (la dernière année pour laquelle des données sont disponibles), y consacrant près de deux milliards d'heures, ce qui équivaut à un million d'emplois à temps plein annuellement¹². Comme il est indiqué dans l'infographie fournie par Statistique Canada, les bénévoles âgés forment la plus grande part des bénévoles (et de la population) et consacrent plus d'heures que les jeunes au bénévolat¹³. Les témoins ont fait état des défis liés au recrutement et à la rétention des bénévoles, surtout dans les collectivités rurales¹⁴, et au recrutement de jeunes bénévoles¹⁵.

Le comité a aussi appris que les gens font souvent du bénévolat informel, c'est-à-dire qu'ils apportent une aide directe à un voisin ou à un proche, sans passer par une structure organisationnelle¹⁶. Comme on l'a mentionné précédemment, les données publiées par Statistique Canada ne tiennent pas toujours compte de ces bénévoles à l'heure actuelle, mais les nouvelles données qui seront publiées plus tard en 2019 le feront¹⁷.

¹² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Pamela Best, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada).

¹³ *Ibid.*

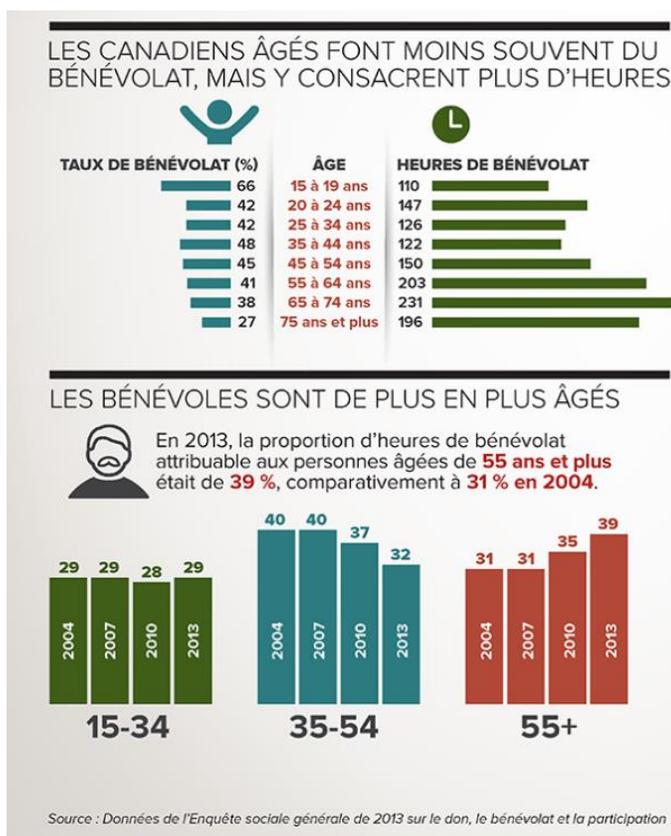
¹⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 15 octobre 2018 (Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia, à titre personnel).

¹⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Mustafa Alio, cofondateur et directeur du développement, Jumpstart - Refugee Talent).

¹⁶ CSSB, *Témoignages*, 4 juin 2018 (Handy).

¹⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Paula Speevak, présidente et chef de la direction, Bénévoles Canada).

Bénévoles âgés



Source : Statistique Canada, *Les visages des bénévoles au Canada, 2015*

Compte tenu des changements démographiques, des défis à venir sur le plan du recrutement et de la rétention dans les œuvres de bienfaisance, et des lacunes dans le dénombrement et la reconnaissance des personnes qui font du bénévolat sans passer par les structures officielles, le comité reconnaît l'appel lancé par les témoins pour l'adoption, par le gouvernement fédéral, d'une approche globale coordonnée de promotion et de reconnaissance du bénévolat. Selon Paula Speevak (Bénévoles Canada), le « Québec a une excellente stratégie en action bénévole élaborée au cours des dernières années, et je pense que c'est un modèle parfait¹⁸ ».

¹⁸ CSSB, *Témoignages*, 4 juin 2018 (Speevak).

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 1

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de ses ministères et organismes, conçoive et mette en œuvre une stratégie nationale sur le bénévolat pour encourager tous les Canadiens à en faire dans leur collectivité et ainsi reconnaître que les besoins des collectivités nordiques, rurales et urbaines sont uniques.

Les témoins étaient d'avis que les bénévoles font du bénévolat pour différentes raisons à différents âges; les jeunes cherchant souvent à acquérir une expérience de travail dans un domaine qui les intéresse¹⁹. Ils ont décrit les approches novatrices adoptées pour mobiliser les jeunes, même dans les collectes de fonds, notamment la création de possibilités de collecte de fonds fondées sur les talents des jeunes :

Nous donnons à chaque membre la possibilité d'utiliser ses talents pour recueillir des fonds. [...] Par exemple, un de nos membres joue très bien du piano, et ce, depuis qu'il est tout jeune. Comme il aime jouer de cet instrument, nous avons organisé un concert de bienfaisance et de charité avec lui l'an dernier, en nous servant de ses talents pour redonner à la collectivité et contribuer à changer les choses²⁰.

Un autre témoin a décrit l'importance de montrer aux jeunes bénévoles les résultats de leurs efforts : « Quand des jeunes font quelque chose et voient les répercussions de leur travail, ils s'intéressent²¹ ».

Par ailleurs, d'autres témoins ont indiqué que les gens peuvent se heurter à différents obstacles à différents âges²²; par exemple, selon une représentante de Statistique Canada :

Les obstacles au bénévolat changent avec le temps. Chez les personnes de moins de 55 ans, le manque de temps était de loin le plus grand obstacle au bénévolat, cité par les trois quarts des non-bénévoles de ce groupe d'âge. Les personnes de plus de 55 ans étaient moins susceptibles de déclarer un manque de temps, mais

¹⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 septembre 2018 (Marilyne Fournier, directrice générale, Réseau de l'action bénévole du Québec) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 15 octobre 2018 (Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson, à titre personnel).

²⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Arthur Chan, fondateur et président, D2D Destiny Foundation).

²¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Mustafa Alio, cofondateur et directeur, Jumpstart - Refugee Talent).

²² Voir, par exemple, CSSBE, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Mike Power, vice-président, Programmation et exploitation, Jeunesse Canada monde).

étaient plus susceptibles de signaler des problèmes de santé ou de dire qu'elles préféreraient donner de l'argent plutôt que du temps²³.

D'autres témoins ont fait observer que les efforts pour être plus inclusifs dans le recrutement de bénévoles amènent parfois les organismes à cibler des gens qui ne peuvent payer le coût engendré par le bénévolat, comme la perte de temps de travail, le transport et la garde des enfants²⁴. Dans de tels cas, estiment les témoins, le remboursement des dépenses pourrait éliminer l'obstacle du coût²⁵.

Selon un témoin citant une recherche effectuée par Bénévoles Canada, des « bénévoles et des organismes ont soulevé de nouveaux enjeux associés à des lacunes croissantes entre ce que les bénévoles recherchent et les possibilités offertes par les organismes²⁶ ». Ces lacunes, ou ce décalage entre les objectifs des bénévoles et des organismes, sont pour quelques témoins la preuve de l'importance que revêt la gestion efficace des bénévoles pour combler les lacunes dans le recrutement des bénévoles²⁷. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 2

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada et les ministères et organismes finançant des œuvres de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, inclue dans les accords de contribution les coûts associés au recrutement et à la rétention des bénévoles nécessaires à l'organisation d'événements et à la prestation de services financés.

Les témoins ont aussi décrit les défis qu'ont à relever les organismes pour respecter les exigences juridiques et les pratiques exemplaires recommandées à l'égard de la vérification du casier judiciaire des bénévoles²⁸. Le comité a appris qu'au Québec, par exemple, les

²³ CSSB, *Témoignages*, 4 juin 2018 (Best).

²⁴ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Kevin McCort, président et chef de la direction, Vancouver Foundation) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Jeff Boucher, coordonnateur, Sports de glisse adaptés Canada, Edelweiss CADS-NCD, Sports de glisse adaptés Canada – Division de la capitale nationale).

²⁵ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Alan Bulley, directeur général, Opérations de programmes du marché du travail et de développement social, Service Canada) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Heidi Jakop, présidente, Administrators of Volunteer Resources, Colombie-Britannique).

²⁶ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Alio).

²⁷ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (W. Matthew Chater, président national et chef de la direction Grands Frères Grandes Sœurs du Canada) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Dan Clement, président-directeur général par intérim, Centraide Canada).

²⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Robert Cielen, animateur de section et trésorier de groupe, 1^{er} groupe scout Langley Meadows, Scouts Canada) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Suzanne Parisé, directrice générale, Centre d'action bénévole Léonie-Bélanger).

forces policières faisaient antérieurement ces vérifications gratuitement pour les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, mais qu'elles leur imposent désormais des frais²⁹. Comme l'a indiqué une témoin :

Le filtrage est un problème, comme vous le savez peut-être. Il comprend 10 étapes, dont l'une concerne les secteurs vulnérables et la vérification du casier judiciaire. Ces démarches coûtent cher, prennent beaucoup de temps, varient d'un bout à l'autre du pays et sont très importantes dans certains cas. Nous devons trouver un moyen de rendre l'exercice plus uniforme et accessible³⁰.

Un document de Sécurité publique Canada décrit ce processus en 10 étapes et les coûts pouvant être associés aux vérifications des antécédents judiciaires, tout en soulignant quand et comment ces dernières devraient être faites³¹. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 3

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre de la Sécurité publique, travaille avec ses homologues provinciaux et territoriaux, ainsi qu'avec l'Association canadienne des chefs de police en vue de trouver des façons d'alléger le fardeau financier des organismes à petit budget relativement aux vérifications policières requises pour le recrutement des bénévoles.

Reconnaissance et rémunération

Le comité a reçu des fonctionnaires de ministères et organismes fédéraux offrant des services gouvernementaux et profitant de l'apport de bénévoles, que ce soit à titre personnel ou d'organisme. Par exemple, une représentante du Service correctionnel du Canada (SCC) a décrit la contribution des 6 000 bénévoles à son organisme et à la sécurité publique, notant que ces derniers font plus de 550 000 heures de bénévolat chaque année :

Les bénévoles aident à combler le fossé entre nos établissements correctionnels et la collectivité canadienne; leur présence positive au SCC nous permet de remplir notre mandat avec succès et d'aider les délinquants à se réinsérer dans la collectivité en toute sécurité³².

²⁹ CSSB, *Témoignages*, 24 septembre 2018 (Fournier).

³⁰ CSSB, *Témoignages*, 4 juin 2018 (Speevak).

³¹ Sécurité publique Canada, *Lignes directrices concernant les pratiques exemplaires pour le filtrage des bénévoles*, 2008.

³² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 juin 2018 (Amy Jarrette, commissaire adjointe par intérim, Communications et engagement, Service correctionnel Canada).

Selon elle, bien que les bénévoles fournissent des services aux délinquants (p. ex. tutorat et encadrement) et soutiennent la famille de ces derniers dans les collectivités des quatre coins du pays, leur contribution est rarement reconnue.

Le comité a demandé aux témoins de quelle manière il serait possible de recruter un plus grand nombre de bénévoles au sein des organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Un défi, selon ce que le comité a appris, est le manque de sollicitation et l'absence de connaissance des occasions de bénévolat³³. Outre la promotion accrue de ces occasions, les témoins, y compris les fonctionnaires fédéraux qui comptent sur des bénévoles pour offrir leurs services, ont souligné l'importance de reconnaître la contribution des bénévoles³⁴. Des témoins ont demandé au gouvernement fédéral de faire la promotion du bénévolat et de reconnaître les personnes qui en font³⁵. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 4

Que le gouvernement du Canada encourage les ministères et organismes fédéraux à concevoir et à gérer des programmes de reconnaissance des bénévoles qui participent à la prestation de leurs services.

Le comité a aussi été informé des résultats d'un sondage mené auprès de plus de 900 entreprises du secteur privé, selon lesquels les employeurs encouragent leurs employés à faire du bénévolat pendant leur temps libre³⁶. Le sondage a aussi décrit les avantages et les désavantages, pour les entreprises, associés au bénévolat des employés. Bien que la moitié des entreprises aient déclaré ne pas éprouver de problèmes, un quart d'entre elles ont soutenu qu'il était difficile de gérer la charge de travail pendant que les employés font du bénévolat. Seulement 3 % des entreprises ont dit que le coût était un obstacle. Par ailleurs, les avantages les plus souvent cités étaient l'amélioration de l'image publique de l'entreprise, du moral des employés et des relations avec la collectivité environnante³⁷.

³³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Terry Anne Boyles, coprésidente, Board Voice Society of BC).

³⁴ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 juin 2018 (Patrice Miron, directeur, Engagement des citoyens, Service correctionnel Canada) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Scott Decksheimer, président, Association des professionnels en philanthropie).

³⁵ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Boyles).

³⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Debra Basil, professeure, Marketing, Université de Lethbridge, à titre personnel).

³⁷ Debra Basil et coll., « Company Support for Employee Volunteering: A National Survey of Companies in Canada », *Journal of Business Ethics*, 2009, p. 388 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Les témoins et les recherches dont ils ont fait état ne s'entendent pas sur l'efficacité et la faisabilité administrative de la mise sur pied d'un crédit d'impôt pour les bénévoles³⁸. Par exemple, le président et chef de la direction de la Vancouver Foundation a fortement invité le comité « à examiner les crédits d'impôt pour les bénévoles » en vue de compenser les coûts qui sont liés au bénévolat et qui peuvent l'empêcher dès le départ³⁹; dans la même veine, la présidente-directrice générale de la Fondation Rideau Hall a décrit un tel crédit comme étant un « don de temps, de talent et de ressources⁴⁰ ».

Un autre témoin a cherché à savoir si les gens remplacent le bénévolat par des dons; ont-ils plus susceptibles de donner moins lorsqu'ils font plus de bénévolat⁴¹? Selon lui, la réponse est mitigée, les plus récentes recherches laissent entendre que les gens donnent plus lorsqu'ils font moins de bénévolat. Il en est donc arrivé à la conclusion qu'un incitatif fiscal pour les bénévoles ne ferait pas augmenter le nombre d'heures de bénévolat⁴². Un autre témoin s'est dit d'avis qu'il est « difficile pour les petits groupes, à l'échelon des bénévoles, de réaliser un suivi, parce que ce n'est pas facile à administrer⁴³ ».

Un témoin a proposé que l'on offre un crédit postsecondaire aux personnes qui font du bénévolat dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif⁴⁴.

Dotation

Le comité a appris de plusieurs témoins que le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif emploie près de deux millions de personnes⁴⁵. Des représentants de Statistique Canada lui ont expliqué que les organismes sans but lucratif se divisent en trois groupes : les organismes gouvernementaux, comme les hôpitaux et les universités; les organismes d'affaires, comme les associations professionnelles et les associations de copropriétaires; les organismes communautaires, qui offrent des services sociaux et connexes⁴⁶. Les premiers organismes comptent le plus grand nombre d'employés au Canada, soit 7,3 % de l'emploi total au pays; les derniers comptent quant à eux pour 3,3 % de l'emploi total au pays⁴⁷.

³⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Clifford L. Spyker, professeur agrégé, Comptabilité, Université Mount Royal, à titre personnel, et Cielen).

³⁹ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (McCort).

⁴⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 septembre 2018 (Teresa Marques, présidente-directrice générale, Fondation Rideau Hall).

⁴¹ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2015 (Spyker).

⁴² *Ibid.*

⁴³ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Cielen).

⁴⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Chris Pot, directeur de programme, Hidden Acres Mennonite Camp and Retreat Centre).

⁴⁵ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 42^e législature, 1^{re} session, 18 septembre 2018 (Tracey Wallace, directrice générale, Northern Council for Global Cooperation).

⁴⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 mai 2018 (Catherine Van Rompaey, directrice, Division des comptes économiques nationaux, Statistique Canada).

⁴⁷ *Ibid.*

Les chercheurs et les témoins venant de ces organismes communautaires ont décrit les plus grands défis qu'ils ont à relever en matière de dotation. Ces défis sont expliqués plus en détail ci-dessous.

Comme l'a fait remarquer Imagine Canada :

La vaste majorité des organismes de bienfaisance et sans but lucratif du Canada sont de petits organismes communautaires. Pour bon nombre d'entre eux, il est très difficile de recruter et de retenir du personnel à cause des salaires moins élevés et des avantages sociaux moindres (notamment les régimes de pension) qu'ils sont en mesure d'offrir compte tenu de leurs ressources financières limitées. S'il faut régler un problème, c'est celui qui consiste à pouvoir offrir une meilleure rémunération à ceux qui travaillent pour les nombreux petits organismes ou organismes communautaires⁴⁸.

Un rapport de 2015 sur l'emploi dans le secteur sans but lucratif révélait que :

Même si bon nombre d'organismes du secteur sans but lucratif cherchent à offrir des services d'emplois, à réduire la pauvreté et à promouvoir la santé et le bien-être communautaires, il est très rare que l'on tienne compte du rôle du secteur, en tant qu'employeur, dans la promotion de ces mêmes objectifs⁴⁹.

Comme il était décrit dans l'évaluation de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire réalisée en 2009 par le gouvernement :

La capacité du secteur à attirer des ressources humaines rémunérées est fonction de plusieurs facteurs, notamment les suivants : la capacité d'offrir des salaires compétitifs; la sensibilisation accrue au rôle important que joue le secteur dans la société canadienne; et la capacité de communiquer les occasions uniques qui s'offrent à ceux qui viennent grossir ses rangs⁵⁰.

La section de ce rapport sur le financement du secteur traite de ce que les témoins entendus par le comité ont dit à propos de l'incidence des régimes de financement sur la capacité des organismes « d'embaucher de bons employés, de bien les rémunérer, de leur offrir des emplois stables⁵¹ ».

⁴⁸ Imagine Canada, *Statement on Employee Compensation in the Charitable and Nonprofit Sector*, 28 février 2012, p. 2 [TRADUCTION].

⁴⁹ Jamie Van Ymeren et Lisa Lalande, *CHANGE WORK: Valuing decent work in the not-for-profit sector*, Ontario Nonprofit Network, Toronto Neighbourhood Centres and Mowat NFP, novembre 2015, p. 1 [TRADUCTION].

⁵⁰ Emploi et Développement social Canada, *Évaluation des impacts de l'Initiative : Secteur bénévole et communautaire, Leçons apprises de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (2000-2005)*, août 2009.

⁵¹ CSSB, *Témoignages*, 16 avril 2018 (Laforest).

Un témoin a fait observer que, « [s]elon un rapport récent, le plafonnement du financement et la prépondérance du financement par projet sur le financement de base ont mené à des salaires inférieurs et non concurrentiels, à l'instabilité des emplois et à un déclin des emplois permanents à temps plein⁵² ». Un autre témoin a indiqué que la dotation représente un problème particulier pour les organismes sans but lucratif qui ne sont pas admissibles au statut d'organisme de bienfaisance, qui ne sont pas considérés comme étant des donataires reconnus et qui, par conséquent, ne peuvent pas délivrer de reçus de dons aux donateurs :

Le résultat est que nous luttons constamment pour aller au-delà de la simple subsistance, situation où les membres de notre personnel permanent de base doivent faire des choix inacceptables, comme retarder des chèques de paye ou réduire les heures de travail dans le but d'occuper un emploi à l'extérieur afin qu'on puisse garder nos portes ouvertes⁵³.

Tout au long des audiences du comité, les témoins ont décrit les obstacles liés au recrutement et à la rétention de personnel qualifié, en particulier de nouvelles personnes, dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif⁵⁴. Parmi ces obstacles, mentionnons les ententes de financement à court terme des gouvernements, y compris le gouvernement fédéral, dont on a fait état plus tôt dans le présent rapport. Les bas salaires et l'inexistence ou l'insuffisance des régimes de sécurité du revenu de retraite figurent aussi au nombre des obstacles. Par conséquent, le comité a entendu que le « secteur propose un plan de travail convenable qui comporte notamment la rémunération du travail précaire, les avantages sociaux et les régimes de retraite [...]»⁵⁵.

Dans son exposé devant le comité, Statistique Canada a mis en évidence les niveaux de rémunération nettement inférieurs offerts par les organismes communautaires par rapport non seulement au secteur privé, mais aussi à d'autres parties du secteur sans but lucratif. Ces chiffres représentent la rémunération totale au sein de chaque secteur et non la rémunération moyenne, Statistique Canada ayant décrit l'écart global. D'ailleurs, une représentante de l'organisation a indiqué ce qui suit : « Il apparaît que dans les organisations communautaires, les salaires sont inférieurs à la moyenne pour l'ensemble de l'économie alors que dans les hôpitaux et les services gouvernementaux, ils sont supérieurs⁵⁶ ».

⁵² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Raksha Manaktala Bhayana, chef de la direction, Bhayana Family Foundation).

⁵³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Ryan Fukunaga, directeur général, Free Geek Toronto).

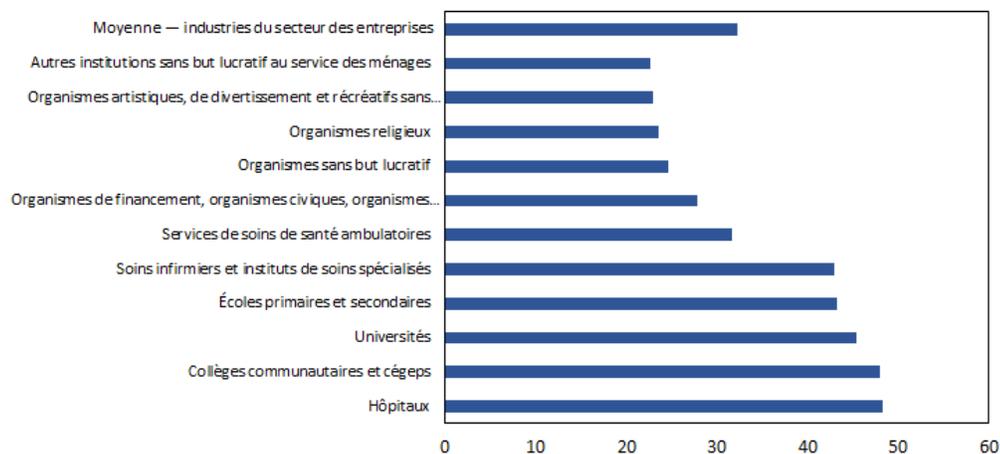
⁵⁴ Voir par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Arlene MacDonald, directrice générale, Community Sector Council of Nova Scotia).

⁵⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Susan Phillips, professeure et directrice d'études, programme de maîtrise en philanthropie et en leadership de l'économie sociale, École d'administration et de politiques publiques, Université Carleton, à titre personnel).

⁵⁶ CSSB, *Témoignages*, 7 mai 2018 (Van Rompaey).

Rémunération dans les organismes sans but lucratif, par secteur et sous-secteur

Rémunération totale par heure travaillé (dollars de l'heure), 2016



Source : Statistique Canada, *Le secteur de bienfaisance et sans but lucratif dans l'économie canadienne*, présenté au CSSB, 7 mai 2018

Plusieurs témoins ont traité de l'incapacité du secteur (et de ses organismes) à rivaliser avec les autres organismes quand vient le temps d'attirer et de retenir du personnel, en particulier des personnes possédant des compétences en technologie et d'autres compétences très recherchées, en partie à cause des bas salaires qu'il offre⁵⁷. Un autre facteur, aussi traité ailleurs dans le présent rapport, est la perception publique selon laquelle on ne peut évaluer les œuvres de bienfaisance qu'en fonction de la faiblesse de leurs frais d'administration, qui comprennent les salaires des employés.

Le comité a appris que plusieurs organismes de bienfaisance et sans but lucratif, en particulier les plus petits, comptent davantage sur les ententes de financement provinciales que sur les subventions et contributions fédérales⁵⁸. Toutefois, un témoin a demandé au gouvernement fédéral de soutenir les initiatives provinciales afin qu'elles puissent offrir un travail « décent », notamment des pensions décentes⁵⁹. Comme l'a déclaré un autre témoin :

Le travail décent se définit comme étant les occasions d'obtenir un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. C'est une vision pour envisager le travail juste, équitable et stable; il ne s'agit pas seulement de satisfaire aux exigences minimales, car il faut aussi créer un milieu de

⁵⁷ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Jacline Nyman, ancienne présidente et chef de la direction, Centraide Canada, à titre personnel) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Ted Garrard, chef de la direction, Fondation SickKids).

⁵⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Peter Elson, professeur auxiliaire adjoint, Université de Victoria, à titre personnel).

⁵⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Bhayana).

travail dans lequel des personnes de diverses identités peuvent s'épanouir⁶⁰.

Cette témoin a aussi demandé au gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file en reconnaissant, dans les ententes de financement qu'il conclut avec ces organismes, qu'il est nécessaire d'offrir une rémunération et des conditions de travail décentes⁶¹. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 5

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre des Finances et à l'occasion des réunions des ministres des Finances fédéral, provinciaux et territoriaux, soutienne la mise sur pied d'un régime de retraite dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif qui pourra être transférable d'une province et d'un territoire à l'autre.

En plus de la précarité des emplois, les témoins ont fait état de l'absence de durabilité dans les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, qui sont incapables d'attirer et de retenir le personnel dont ils ont besoin pour offrir des services de qualité⁶². Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 6

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de Travail Canada, collabore avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif en vue de concevoir et de mettre en œuvre un plan de renouvellement des ressources humaines afin d'assurer la durabilité à long terme de la main-d'œuvre dans le secteur, reconnaissant ainsi que les besoins des collectivités nordiques, rurales et urbaines sont uniques.

Le comité a aussi entendu des témoignages sur la pénurie de données sur le marché du travail, données qui permettraient au secteur et aux programmes d'enseignement postsecondaire connexes d'assurer une planification plus efficace. Les témoins ont fait référence aux données fournies dans le passé par le Conseil des ressources humaines pour le secteur bénévole⁶³ et ont proposé le rétablissement de ce dernier⁶⁴. Le Conseil fournissait des données d'enquête et des ressources en vue de soutenir le

⁶⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Cathy Taylor, directrice générale, Ontario Nonprofit Network).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Nyman).

⁶³ CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Taylor).

⁶⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Bob Wyatt, directeur exécutif, Muttart Foundation).

perfectionnement et la rétention du personnel en place et d'assurer la planification de la relève et des autres ressources humaines⁶⁵. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 7

Que le gouvernement du Canada, en collaboration avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif, rétablisse le Conseil des ressources humaines pour le secteur bénévole ou de l'établissement d'un organisme semblable grâce auquel le secteur pourrait collaborer avec le gouvernement en vue d'exécuter certains aspects du plan de renouvellement des ressources humaines.

Le comité a entendu des témoignages sur les divers aspects qu'un tel plan devrait comporter⁶⁶. Il pourrait porter, sans s'y limiter, sur la planification de la relève et les efforts pour attirer des talents nouveaux et diversifiés dans le secteur, notamment des personnes qui s'identifient à un groupe visé par l'équité en matière d'emploi; remplacer les emplois précaires par des postes plus permanents donnant accès à une pension et à des avantages médicaux dans toute la mesure du possible; possiblement investir dans l'éducation, le perfectionnement professionnel et la formation du personnel et des membres des conseils d'administration.

Gouvernance

Comme l'a décrit un témoin, les « conseils d'administration ont le pouvoir de faire bouger les choses, d'établir le programme, d'influer sur les politiques, d'affecter des fonds et de prendre des décisions qui ont une incidence sur les gens qui vivent, qui travaillent et qui s'amuse au Canada⁶⁷ ». D'autres ont aussi souligné l'importance de doter les organismes de bienfaisance et sans but lucratif de modèles de gouvernance rigoureux mettant l'accent sur l'apport d'un soutien suffisant aux conseils d'administration bénévoles⁶⁸.

Plusieurs témoins ont traité de la diversité du conseil d'administration; l'un d'entre eux a décrit le problème : « Le Canada compte au-delà de 170 000 organisations caritatives sans but lucratif et des centaines d'organismes du secteur public, qui sont dirigés en grande partie par des conseils d'administration ne représentant pas la diversité des communautés

⁶⁵ Vous trouverez plus d'information sur cet organisme [en ligne](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁶⁶ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Taylor) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Arlene MacDonald, directrice générale, Community Sector Council of Nova Scotia).

⁶⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Cathy Winter, gestionnaire de programme, DiverseCity onBoard, Université Ryerson, à titre personnel).

⁶⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Turner).

du pays⁶⁹ ». Un autre témoin a décrit l'importance opérationnelle de la diversité des conseils (et du personnel) :

[...] afin, premièrement, de veiller à ce que les activités de direction et de gouvernance, c'est-à-dire le recensement des besoins, l'établissement des priorités, la prise de décision et la répartition des ressources, soient entreprises par des gens qui sont légitimement représentatifs des membres de leur organisme et de leur communauté; et deuxièmement, de veiller à ce que les intérêts de la communauté et des habitants soient bien compris⁷⁰.

Le comité a aussi appris que lorsque les conseils d'administration sont aussi diversifiés que les collectivités que leurs organismes servent, ils sont plus efficaces, et la diversité des voix permet l'adoption de nouvelles approches pour régler les problèmes de gouvernance⁷¹.

Bien qu'ils ne soient pas statistiquement représentatifs du secteur, les résultats de la consultation électronique menée parallèlement à cette étude montrent que plus de la moitié des organismes ayant répondu aux questions sur la diversité ne recueillent pas de données sur la diversité de leurs employés et de leur conseil d'administration⁷².

Comme il en sera question plus en détail dans la section du présent rapport portant sur les besoins en données pour soutenir les organismes sans but lucratif et les œuvres de bienfaisance, les témoins ont souligné la nécessité de commencer par obtenir des données pour atteindre les objectifs liés à la diversité.

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 8

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, inclue des questions dans les formulaires T3010 (pour les organismes de bienfaisance enregistrés) et T1044 (pour les organismes sans but lucratif constitués en vertu d'une loi fédérale) au sujet de la représentation de la diversité dans les conseils d'administration en fonction des lignes directrices existantes sur l'équité en matière d'emploi.

⁶⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Winter).

⁷⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 15 octobre 2018 (Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor, à titre personnel).

⁷¹ *Ibid.* et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Susan Ramsundarsingh, formatrice et coordonnatrice des projets de recherche, Faculté de travail social Factor-Inwentash, Université de Toronto, à titre personnel).

⁷² Voir l'annexe A pour plus de détails sur les résultats de ces enquêtes.



Les organismes de bienfaisance ont besoin d'avantages fiscaux, notamment ceux encourageant les dons de bienfaisance, de fonds des gouvernements et de revenus pour mener à bien leurs activités. Si les organismes sans but lucratif ne peuvent offrir de reçus pour réduire les impôts des donateurs, ils ont droit à certaines réductions d'impôt et comptent sur le financement des gouvernements et les recettes qu'ils engrangent. La présente section fournit de l'information sur ces sources de financement, y compris les expériences portées à l'attention du comité, et présente des recommandations en vue d'améliorer les programmes et les avantages existants. Il convient de noter que les contraintes juridiques liées à la fois aux avantages fiscaux et aux revenus gagnés sont traitées dans d'autres sections du rapport.

Traitement fiscal des organismes de bienfaisance et sans but lucratif

Selon Statistique Canada, plus de 24 millions de Canadiens ont fait un don de bienfaisance en 2013 (la plus récente année pour laquelle des données sont disponibles)⁷³, pour un total de 12,8 milliards de dollars⁷⁴. De cette somme, 8,6 millions de dollars ont été demandés en crédits d'impôt par les déclarants⁷⁵.

En 2017, les dons de bienfaisance pour lesquels les déclarants ont demandé un crédit d'impôt se sont élevés à 9,6 milliards de dollars⁷⁶. Certes, cette somme était plus élevée que les années précédentes, mais le nombre de déclarants demandant le crédit était inférieur de près de 50 000 par rapport à l'année précédente⁷⁷. Les témoins ont remarqué que le secteur dépendait davantage des donateurs âgés, comme l'indique le tableau ci-dessous, qui montre que les personnes âgées représentaient 30 % de tous les donateurs en 2017, une hausse de 24 % par rapport à la décennie précédente.

⁷³ Les besoins en données du secteur sont traités plus en détail ci-dessous dans la section « Soutien du secteur » du rapport.

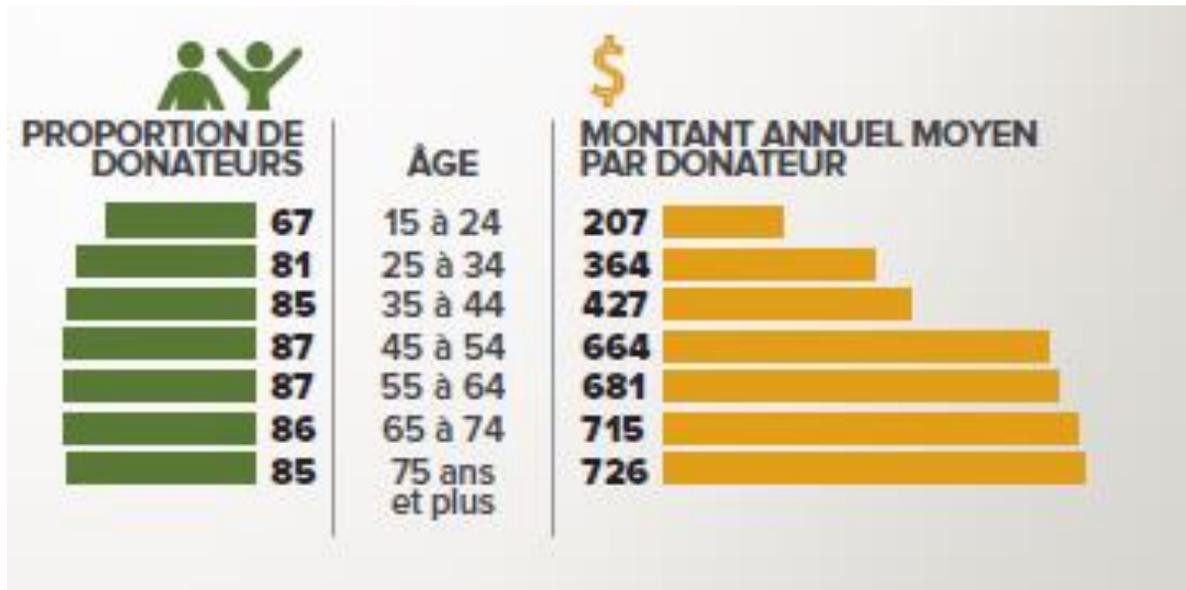
⁷⁴ Statistique Canada, *Les dons de bienfaisance au Canada*, 16 décembre 2015.

⁷⁵ Statistique Canada, « *Dons de charité totaux des déclarants, 1997 à 2017* », *Le Quotidien*, 8 février 2019.

⁷⁶ Statistique Canada, « *Dons de charité, 2017* », *Le Quotidien*, 8 février 2019.

⁷⁷ *Ibid.*

Nombre et proportion de donateurs aux organismes de bienfaisance, par groupe d'âge (2013)



Source : Statistique Canada, [Les dons de bienfaisance au Canada, 2013](#), 15 décembre 2015.

Les témoins se sont montrés pessimistes quant à l'avenir des dons de bienfaisance⁷⁸, comme l'a décrit un représentant d'Imagine Canada :

Le pourcentage de contribuables qui déclarent des dons de bienfaisance est à la baisse. En effet, il est passé d'une pointe de près de 30 p. 100 en 1990 à moins de 21 p. 100 en 2014. De moins en moins de personnes donnent de plus en plus. En effet, les Canadiens âgés de 70 ans ou plus sont maintenant responsables de plus de 30 p. 100 des dons. Nous ne savons tout simplement pas à quoi nous attendre quand ces donateurs disparaîtront, surtout lorsque les données révèlent que chaque génération est moins généreuse que la précédente, du moins lorsqu'il est question de la façon traditionnelle de donner⁷⁹.

Les témoins ont aussi souligné qu'en dépit de leurs revenus limités, de nombreux jeunes Canadiens font des dons, mais pas des dons officiels⁸⁰. Le comité a aussi appris que les

⁷⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Rachel Laforest, professeure agrégée et directrice, Programme de maîtrise en administration publique, École d'études sur les politiques, Université Queen's, à titre personnel).

⁷⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Bill Schaper, directeur, Politiques publiques, Imagine Canada).

⁸⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 mai 2018 (Kayla Smith, étudiante, Faculté de droit, Université de Windsor, à titre personnel) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Andrew Chunilall, chef de la direction, Community Foundations of Canada).

jeunes plus aisés donneraient plus s'ils avaient davantage confiance dans la cause et l'organisation qui la défend⁸¹.

Pour les œuvres de bienfaisance souhaitant recueillir des dons, le défi est de gagner la confiance du public, une confiance qui est fonction de la part des fonds allant directement aux clients et aux bénéficiaires. Selon un témoin :

Une des croyances principales à propos du secteur de la bienfaisance, c'est que les ressources devraient être consacrées à la mission des organismes, et que très peu devrait servir à payer les dépenses de fonctionnement. Au fil du temps, cette croyance a mené à une culture de sous-investissement dans tout le secteur et a fait en sorte que les donateurs s'attendent à ce que les organismes aient de faibles dépenses⁸².

D'autres sections du présent rapport traitent plus en détail de ce qui contribue à ce sous-investissement dans le secteur.

Le gouvernement fédéral offre des crédits d'impôt pour les dons versés aux organismes de bienfaisance enregistrés⁸³. Pour l'année d'imposition 2017, le montant du crédit d'impôt pour don de bienfaisance s'élevait à 15 % de la valeur des dons inférieurs à 200 \$ et à 29 % des dons supérieurs à 200 \$⁸⁴. En outre, chaque gouvernement provincial et territorial offre un crédit semblable qui allait, en 2017, de 4 % au Nunavut à 20 % au Québec pour les dons inférieurs à 200 \$ et de 11,16 % en Ontario à 24 % au Québec pour les dons supérieurs à 200 \$⁸⁵.

De plus, une réduction fiscale sous forme de déductions est offerte aux sociétés pour leurs contributions financières directes aux organismes de bienfaisance ou pour des dons de terres écosensibles, de biens culturels ou d'autres dons à la Couronne (c.-à-d. le gouvernement). Selon l'ARC :

[U]ne déduction peut être demandée à l'égard de dons pouvant représenter jusqu'à 75 % du revenu imposable de la société. Ce plafond est majoré de 25 % du montant des gains en capital imposables découlant du don de biens en capital ayant pris de la valeur, et de 25 % de la *récupération de la déduction pour amortissement* provenant de tout don d'immobilisations amortissables.

⁸¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 mai 2018 (Shachi Kurl, directrice générale, Angus Reid Institute).

⁸² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Kevin McCort, président et chef de la direction, Vancouver Foundation).

⁸³ Ce crédit d'impôt est non remboursable.

⁸⁴ Agence du revenu du Canada, *Taux du crédit d'impôt pour don de bienfaisance*.

⁸⁵ *Ibid.* Une liste complète de toutes les provinces et de tous les territoires est fournie.

Le plafond de revenu net ne s'applique pas à certains dons de biens culturels ou de terres écosensibles⁸⁶.

Bien que ces crédits et déductions ne soient pas considérés comme des décaissements par les gouvernements, ils représentent un manque à gagner, qu'on appelle aussi dépense fiscale. Les dépenses fiscales fédérales liées au crédit d'impôt pour don de bienfaisance et à la diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers payé devraient s'élever à 2 815 millions de dollars en 2018 et à 2 885 millions de dollars en 2019⁸⁷. En ce qui concerne les déductions pour les autres dons faits par les sociétés aux organismes de bienfaisance, les dépenses fiscales liées à la diminution de l'impôt sur le revenu des sociétés payé ont atteint un sommet de 500 millions de dollars en 2014 et devraient s'élever à 465 millions de dollars en 2018 et à 490 millions de dollars en 2019⁸⁸. Les représentants de Statistique Canada ont confié au comité que près de 20 % des Canadiens demandent le crédit et que ce pourcentage est demeuré relativement stable au fil du temps⁸⁹. Trente-cinq pour cent des déclarants payant de l'impôt fédéral demandent le crédit, un pourcentage qui est aussi demeuré relativement stable au cours des 20 dernières années⁹⁰.

Plusieurs témoins ont fait valoir que le Canada s'est doté de l'un des régimes d'avantages fiscaux pour don de bienfaisance les plus généreux du monde⁹¹. Or, les avis des témoins et de ceux ayant présenté un mémoire au comité étaient partagés quant à l'importance de ces crédits. Pour certains, les crédits d'impôt pour don de bienfaisance ne semblent pas peser lourd dans la décision des gens de faire un don à un organisme de bienfaisance⁹², bien que, selon un chercheur, ils incitent fortement les donateurs, en particulier ceux dont la contribution est supérieure à 200 \$ et qui reçoivent donc un crédit plus élevé⁹³, à faire un don.

Le gouvernement a récemment apporté des changements aux crédits d'impôt fédéraux pour don à un organisme de bienfaisance enregistré, mais ceux-ci n'ont été que de courte durée. Il a introduit le super crédit pour premier don de bienfaisance et le crédit d'impôt allongé. En 2013, le gouvernement fédéral a introduit le « super crédit pour premier don de bienfaisance » qui permettait aux donateurs d'un premier don d'ajouter 25 % au crédit d'impôt fédéral. Le programme est arrivé à échéance à la fin de l'année

⁸⁶ Ministère des Finances Canada, *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2018*.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 23 avril 2018 (Pierre Leblanc, directeur général, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada).

⁹⁰ CSSB, mémoire, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} mai 2019 (remis aux membres du comité par le ministère des Finances, citant *Dépenses fiscales et évaluations 2014*, p. 39).

⁹¹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Malcolm Burrows, conseiller en philanthropie, Scotia Gestion du patrimoine) et *mémoire*, 14 septembre 2018 (Bill Schaper, directeur, Politiques publiques, Imagine Canada).

⁹² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (John Hallward, chef de la direction, DONN3).

⁹³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 28 mai 2018 (Laura Lamb, professeure agrégée, École de commerce et d'économie, Université Thompson Rivers, à titre personnel).

d'imposition 2017⁹⁴. Il a été déterminé que le super crédit avait peu d'incidence sur les dons⁹⁵, même si, de l'avis de plusieurs témoins, il n'était pas très connu et bien établi, ce qui accroît la difficulté à évaluer l'incidence qu'il aurait pu avoir⁹⁶. D'ailleurs, un témoin a recommandé son rétablissement pour encourager les dons aux petits organismes de bienfaisance⁹⁷.

Quelques témoins ont laissé entendre que le montant du crédit d'impôt fédéral pour don de bienfaisance pourrait varier de manière à ce que l'allègement fiscal soit plus élevé pour les priorités établies par le gouvernement⁹⁸; un des témoins a toutefois souligné que le crédit serait ainsi plus difficile à gérer, mais efficace sur le plan économique, tandis qu'un autre a indiqué qu'il vaudrait la peine d'approfondir cette idée⁹⁹. En outre, le comité a appris qu'il serait avantageux d'augmenter le crédit au taux fixe de 33 % pour tous les dons de bienfaisance¹⁰⁰. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 9

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu et du commissaire de l'Agence du revenu du Canada, enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner les mesures fiscales actuellement mises à la disposition des donateurs individuels afin de renforcer la culture du don chez les donateurs actuels et nouveaux.

Plusieurs témoins ont aussi proposé que l'on accorde une exonération pour les gains en capital sur dons sous forme de biens immobiliers et de valeurs mobilières privées, comme on en accorde déjà une aux donateurs de titres cotés en bourse et de propriétés à valeur écologique. Cette proposition est traitée dans la partie 2 du présent rapport, dans le contexte des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

⁹⁴ Gouvernement du Canada, *Profitez du nouveau super crédit pour premier don de bienfaisance*, 16 décembre 2013.

⁹⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Malcolm Burrows, conseiller en philanthropie, Scotia Gestion du patrimoine).

⁹⁶ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Bob Wyatt, directeur exécutif, Muttart Foundation).

⁹⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Jung-Suk (JS) Ryu, chef de la direction, Indefinite Arts Centre).

⁹⁸ *Ibid* et CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (McCort).

⁹⁹ *Ibid*.

¹⁰⁰ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 9 mai 2018 (Cindy Amerongen, directrice générale, Northern Lights Health Foundation).

Les organismes sans but lucratif sont exonérés d'impôt sur le revenu, ce qui augmente les dépenses fiscales des gouvernements. Le manque à gagner en recettes fédérales à la fois pour l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés a atteint 105 millions de dollars en 2014 et a été inférieur au cours des trois années suivantes. Pour 2018, il devrait s'élever à 120 millions de dollars, et pour 2019, à 145 millions de dollars¹⁰¹.

Subventions et contributions

Bon nombre d'organismes de bienfaisance et sans but lucratif reçoivent des subventions ou ont conclu des accords de contribution avec le gouvernement fédéral. Les subventions sont des transferts inconditionnels, tandis que les contributions sont versées sous réserve du respect de conditions prédéfinies. Selon les *Comptes publics du Canada*, près de 15 milliards de dollars des quelque 163 milliards de dollars en subventions, contributions et autres paiements de transfert ont été transférés à des institutions et à des organismes à but non lucratif en 2017-2018¹⁰².

Les coûts « réels »

Les organismes de bienfaisance et sans but lucratif payaient leurs frais de fonctionnement, décrit comme étant le « financement de base », à l'aide de subventions jusqu'aux années 1990; c'est à cette époque que l'on a commencé à accorder des « contributions », qui non seulement sont moins stables, mais couvrent rarement de manière appropriée les coûts de gestion des projets financés.

Les témoins ont fait valoir au comité qu'il est difficile pour ces organismes d'assumer les frais d'administration de ces accords tout en offrant leurs services; c'est pourquoi, selon eux, les organismes disposent de peu ou pas de ressources pour soutenir leurs bénévoles¹⁰³, offrir à leurs employés un salaire de subsistance¹⁰⁴, former et soutenir les membres de leur conseil d'administration¹⁰⁵, trouver et profiter de possibilités de collaboration avec d'autres organismes¹⁰⁶, mettre à niveau leur technologie¹⁰⁷, ou mettre

¹⁰¹ Ministère des Finances Canada, *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales : Concepts, estimations et évaluations 2018*.

¹⁰² « Paiements de transfert », *Comptes publics du Canada, 2017-2018*, Volume III, Section 6.

¹⁰³ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Wyatt).

¹⁰⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Raksha Manaktala Bhayana, chef de la direction, Bhayana Family Foundation).

¹⁰⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Terry Anne Boyles, coprésidente, Board, Voice Society of BC).

¹⁰⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, directrice générale, MCIS Language Solutions).

¹⁰⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Susan Phillips, professeure et directrice d'études, programme de maîtrise en philanthropie et en leadership de l'économie sociale, École d'administration et de politiques publiques, Université Carleton, à titre personnel).

sur pied et en œuvre des services plus novateurs à l'intention de leurs membres et de leurs clients¹⁰⁸. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 10

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, conçoive des politiques pour exiger des ministères et organismes qu'ils compensent tous les frais d'administration associés à la prestation des services financés par l'intermédiaire de paiements de transferts aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif.

Durée des accords

Les accords de contribution que conclut le gouvernement fédéral avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif peuvent s'échelonner sur des périodes aussi courtes qu'un an¹⁰⁹.

Si les accords de contribution à court terme couvrent rarement les frais d'administration, paradoxalement, ils accroissent les exigences annuelles en matière d'administration, de présentation de demandes et de production de rapports sur les résultats, même pour les projets à long terme¹¹⁰. Dans la même veine, les nouveaux accords conclus par les ministères et organismes fédéraux avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif exigent certes la production d'un plus grand nombre de rapports sur les résultats, mais « la perte du financement de base a véritablement réduit la capacité des organisations bénéficiaires de ce secteur à satisfaire aux nouvelles exigences gouvernementales de reddition de comptes¹¹¹ ».

Selon un document produit par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada en 2002, pour améliorer les processus de financement entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole, il faudrait recourir à nouveau à des ententes de financement pluriannuelles et il

¹⁰⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Ryan Fukunaga, directeur général, Free Geek Toronto).

¹⁰⁹ Katherine Scott, *Le financement, ça compte : l'impact du nouveau régime de financement au Canada sur les organismes bénévoles et communautaires à but non lucratif*, Conseil canadien de développement social, 2003.

¹¹⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Jacline Nyman, ancienne présidente et chef de la direction, Centraide Canada, à titre personnel) et *Témoignages*, 1^{er} avril 2019 (John Shields, professeur, Département des politiques et de l'administration publique, Université Ryerson, à titre personnel).

¹¹¹ CSSB, *mémoire* 1^{re} session, 42^e législature, 12 septembre 2018 (Ian D. Clark, coprésident du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions).

faudrait que celles-ci tiennent compte des coûts réels associés à la prestation des services, notamment le financement de l'administration organisationnelle¹¹².

Un témoin a fait observer que les politiques et règlements du gouvernement reposent souvent sur des approches qui favorisent la santé et la viabilité du secteur privé de l'économie et que ces modèles pourraient être appliqués au secteur de la bienfaisance et sans but lucratif¹¹³. D'autres témoins et mémoires ont insisté sur l'importance de s'assurer que les organismes sans but lucratif et les œuvres de bienfaisance ont le même accès aux programmes gouvernementaux que le secteur privé¹¹⁴. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 11

Que les initiatives du gouvernement du Canada qui favorisent la viabilité du secteur privé, tout particulièrement en ce qui concerne les frais généraux et les coûts d'infrastructure, soient appliquées au secteur de la bienfaisance et sans but lucratif.

Malgré les quelques améliorations qu'ils ont constatées¹¹⁵, la plupart des témoins ayant comparu devant le comité et ayant présenté un mémoire ont indiqué que leur financement n'avait pas évolué dans ce sens¹¹⁶, ce qui donne lieu à des exigences onéreuses, surtout pour les petits organismes. La témoin d'un petit organisme a d'ailleurs décrit en détail les exigences liées au financement provenant des accords de contribution :

Les rapports liés aux accords de contribution sont très détaillés. Ils comprennent des projections annuelles de flux de trésorerie, la communication de deux rapports financiers au cours de l'exercice, la liste détaillée des dépenses consignées au grand livre général, les formulaires de réaffectation budgétaire, des rapports de progrès, des rapports de mesure et d'évaluation du rendement, la déclaration des actifs, la déclaration de revenus d'autres sources, la déclaration des documents produits, des rapports nationaux et régionaux, des rapports sur les fonds inutilisés et, pour terminer, les états financiers annuels¹¹⁷.

¹¹² Secrétariat du Conseil du Trésor et Bureau du projet du secteur bénévole, *Guide d'amélioration des pratiques de financement entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, 31 janvier 2002, p. 14.

¹¹³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Debby Warren, directrice générale, Ensemble Services Greater-Grand Moncton Inc.).

¹¹⁴ Voir, par exemple, CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, présenté par la McConnell Foundation, p. 3, reçu le 13 septembre 2018 et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Tonya Surman, chef de la direction, Centre for Social Innovation).

¹¹⁵ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{er} avril 2019 (Shields).

¹¹⁶ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Norman Ragetlie, chef de la direction, Rural Ontario Institute) et *Témoignages*, 8 avril 2019 (Wyatt).

¹¹⁷ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Warren).

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 12

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Conseil du Trésor du Canada, veille à ce que les accords de subventions et de contributions s'échelonnent sur au moins deux ans, qu'ils soient renouvelables au besoin;

que le niveau d'information exigé pour la présentation des demandes et la production des rapports soit proportionnel au niveau de financement, de manière à réduire au minimum la complexité du processus pour l'obtention de petites sommes.

Exigences relatives à la présentation de demandes et à la production de rapports et marché

Les témoins ont décrit l'incapacité des petits organismes à seulement présenter une demande de financement au gouvernement fédéral¹¹⁸. Comme un témoin l'a indiqué au comité :

De nombreux petits organismes s'occupant d'une communauté ethnique ou racialisée particulière ne prennent même plus la peine de présenter une demande [pour obtenir le statut d'organisme de bienfaisance] puisqu'ils n'en ont ni le temps ni les ressources et qu'ils croient, à juste titre, que leur demande sera rejetée de toute façon¹¹⁹.

Le comité a aussi appris que la nature à court terme du financement accordé par le gouvernement au secteur de la bienfaisance et sans but lucratif fait en sorte que l'emploi dans le secteur est aussi à court terme et qu'il y a peu de sécurité d'emploi¹²⁰. Ces conséquences sont traitées plus en détail dans la section précédente sur la dotation dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif.

¹¹⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Craig Scott, directeur général, Ecology North) et (Chris Pot, directeur des programmes, Hidden Acres Mennonite Camp and Retreat Centre).

¹¹⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Debbie Douglas, directrice générale, Conseil ontarien des agences servant les immigrants).

¹²⁰ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Peter Clutterbuck, consultant principal en planification communautaire, Social Planning Network of Ontario).

En outre, les témoins ont confié au comité que ces accords de financement à court terme nuisent à l'innovation dans les organismes de bienfaisance et sans but lucratif :

[L]es organismes de bienfaisance et sans but lucratif veulent pouvoir consacrer plus de temps à la mise à l'essai de nouvelles idées pour s'acquitter de leurs missions qu'aux processus fastidieux de présentation de demandes et de production de rapports, et qu'ils veulent des ententes de financement à long terme qui tiennent compte du temps et des ressources nécessaires à l'innovation et à la concrétisation de ses avantages¹²¹.

Dans un rapport publié en 2006, le Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions mis sur pied pour examiner les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral recommande de vastes réformes : respecter les bénéficiaires, simplifier le régime de demandes et de rapports et organiser l'information « pour qu'elle soit utile tant aux bénéficiaires qu'aux gestionnaires de programme¹²² ». Selon les rapports du gouvernement publiés depuis, bon nombre des recommandations du Groupe d'experts ont été mises en œuvre¹²³, notamment la normalisation des formulaires de demande et de rapport et les options de demande en ligne¹²⁴.

Parallèlement, selon les mémoires reçus et les témoignages entendus, les changements anticipés demeurent difficiles à réaliser. Par exemple, si un rapport de 2006 sur les subventions et les contributions recommandaient au Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada de « chercher à harmoniser les exigences fédérales, provinciales et municipales en matière d'information, de rapports et de vérification applicables aux subventions et aux contributions¹²⁵ », les témoins ont indiqué que les exigences liées aux demandes et aux rapports variaient d'un organisme à l'autre. En ce qui concerne tout particulièrement les petits et les nouveaux organismes, les processus de demande et de rapport empêchent en fait souvent la présentation des demandes tout court¹²⁶.

Le comité a entendu un témoignage sur l'Australian National Standard Chart of Accounts, un outil de saisie de données et un dictionnaire de données gratuit pour les organismes de

¹²¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Tania Carnegie, dirigeante principale de l'impact, chef, Investissement d'impact et ex-membre du Groupe directeur sur l'innovation sociale et la finance sociale, KPMG).

¹²² Frances Lankin et Ian Clark, *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral*, décembre 2006, p. viii.

¹²³ Vérificateur général du Canada, « *Chapitre 2 – Les réformes des programmes de subventions et de contributions* », *Automne 2012 – Rapport du vérificateur général du Canada*, et Patrimoine canadien, *Audit de la modernisation des subventions et contributions*, avril 2016.

¹²⁴ Emploi et Développement social Canada, *La modernisation des subventions et contributions*.

¹²⁵ Frances Lankin et Ian Clark, *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs : Rapport du Groupe d'experts indépendant sur les programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral*, décembre 2006, p. 55.

¹²⁶ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Jung-Suk (JS) Ryu, chef de la direction, Indefinite Arts Centre et Melanie Hurley, chef de la direction, Outside Looking In).

bienfaisance et sans but lucratif. Ses catégories de rapports ont été acceptées par tous les gouvernements du pays, y compris le gouvernement du Commonwealth et les gouvernements étatiques et territoriaux. Elles permettent de fournir l'information demandée par les gouvernements sur les organismes de bienfaisance et sans but lucratif¹²⁷. Les témoins ont laissé entendre qu'un tel système réduirait le fardeau administratif imposé aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif¹²⁸. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 13

Que le gouvernement du Canada conçoive et mette en œuvre une série normalisée de catégories de rapports et un outil en ligne pour que les organismes de bienfaisance et sans but lucratif puissent présenter leurs rapports financiers, en fonction de ces catégories. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait se voir confier la tâche de travailler avec les ministères et organismes fédéraux ainsi qu'avec les groupes de travail fédéraux/provinciaux/territoriaux.

Revenu gagné, entreprise sociale et finance sociale

Comme il est mentionné ci-dessus, un certain nombre d'examen des relations de financement entre le gouvernement et les organismes du secteur bénévole ont donné à entendre que les accords de contribution et les contrats empêchent les organismes d'innover et de réagir à de nouvelles circonstances. Des intervenants ont demandé que de nouveaux accords de financement soient conclus pour régler le problème¹²⁹.

Revenu gagné

Comme il est décrit ci-dessus, les organismes de bienfaisance et sans but lucratif comptent sur les revenus qu'ils gagnent, notamment par la vente de biens et services, et on s'attend à ce qu'il en soit de plus en plus ainsi¹³⁰. Comme l'a décrit l'économiste en chef pour le secteur des OSBL (Imagine Canada) :

[V]u ces nouvelles contraintes et l'augmentation de la demande, il faudra que les organismes de bienfaisance puissent tirer parti de toutes les occasions de financement

¹²⁷ Gouvernement de l'Australie, *National Standard Chart of Accounts* et CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (l'honorable Gary Johns, commissaire, Australian Charities and Not-for-profits Commission).

¹²⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Hilary Pearson, présidente-directrice générale, Fondations philanthropiques Canada).

¹²⁹ Voir, par exemple, Karine Levasseur et Susan D. Phillips, « [Square Pegs in Round Holes: Vertical and Horizontal Accountability in Voluntary Sector Contracting](#) », *The Philanthropist*, 1^{er} octobre 2004 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹³⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 mai 2018 (Catherine Van Rompaey, directrice, Division des comptes économiques nationaux, Statistique Canada).

qui s'offrent à elles. Du financement gouvernemental, de la philanthropie et du revenu gagné, seul le troisième offre une perspective de croissance à long terme, et c'est une solution de rechange limitée¹³¹.

Ces contraintes, et autres, qui pèsent sur les organismes de bienfaisance et sans but lucratif ont amené bon nombre d'organismes et d'autres particuliers et groupes soucieux de l'intérêt public à explorer de nouvelles avenues pour attirer et utiliser d'autres sources de revenus. Les témoins ont dit au comité que ces organismes, qu'on appelle souvent des entreprises sociales, profitent d'occasions auxquelles les organismes tributaires des exonérations fiscales et des reçus pour dons n'ont pas accès¹³².

Des recommandations précises concernant ces contraintes se trouvent dans la section plus détaillée portant sur le cadre juridique et réglementaire.

Expérience sociale et finance sociale

Les fonctionnaires fédéraux ont fait part au comité des nombreuses initiatives visant à soutenir la capacité d'innovation des organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Par exemple, un représentant du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a décrit un « un projet pilote sur cinq ans [entrepris] en 2017-2018 sur les "modalités génériques" [qui] permet aux ministères d'utiliser le microfinancement, les prix et les défis ainsi que le financement incitatif pour promouvoir des moyens novateurs d'utiliser les paiements de transfert dans les collectivités partout au Canada, y compris dans le secteur de la bienfaisance¹³³ ».

Il a été fait mention, au cours des témoignages et dans les mémoires qu'a reçus le comité, du désir des organismes de bienfaisance et sans but lucratif de tailles et de domaines divers de trouver et de mettre en œuvre des approches novatrices à l'égard des services qu'ils offrent et des questions plus vastes qui fournissent le contexte de leur travail.

Le gouvernement fédéral collabore avec la société civile et le secteur privé depuis plusieurs années en vue de savoir s'il est en mesure de soutenir les initiatives de finance sociale et comment il peut le faire. D'ailleurs, il a fait l'annonce, dans l'*Énoncé économique de l'automne 2018*, d'un financement de plus de 750 millions de dollars sur 10 ans afin de :

¹³¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1er avril 2019 (Brian Emmett, économiste en chef, Imagine Canada).

¹³² Voir, par exemple, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Wayne Chiu, cofondateur, Trico Foundation, et Susan McIsaac, directrice générale, Philanthropie stratégique, RBC Gestion du patrimoine) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Craig Scott, directeur général, Ecology North).

¹³³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Michael Lionais, directeur exécutif, Centre d'expertise de l'établissement des coûts, Bureau du contrôleur général du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada).

- soutenir des solutions novatrices à un vaste éventail de défis sociaux dans le cadre d'un processus concurrentiel, transparent et fondé sur le mérite;
- attirer de nouveaux investissements du secteur privé dans le secteur de la finance sociale. On s'attend à ce que le fonds mobilise un financement égal provenant d'autres investisseurs;
- partager avec les investisseurs privés les risques et les avantages liés à tout investissement;
- appuyer uniquement les investissements qui ne sont pas encore viables sur le marché commercial;
- aider à créer à terme un marché autosuffisant de finance sociale qui n'exigerait pas un soutien continu du gouvernement¹³⁴.

Le gouvernement a également proposé dans cet *Énoncé économique* « un financement de 50 millions de dollars sur deux ans consacré à un volet d'investissement et de préparation destiné aux organismes à vocation sociale afin que celles-ci soient davantage en mesure de participer avec succès au marché de la finance sociale¹³⁵ ».

Le budget de 2019 donne plus de détail sur le fonds de finance sociale, précisant qu'il « aidera les organisations caritatives, les organismes à but non lucratif et d'autres organismes à vocation sociale [à] avoir accès à du financement pour des projets qui auront une incidence sociale positive, comme la réduction de la pauvreté, l'élargissement des possibilités d'emploi pour les personnes handicapées, ou la construction de logements plus abordables¹³⁶ ». Cinquante millions de dollars seront consacrés à la création du nouveau Fonds de croissance autochtone, et 100 millions de dollars « seront affectés aux projets qui soutiennent une égalité des sexes accrue¹³⁷ ».

Avant que les annonces soient faites, les témoins avaient exprimé leur appui aux recommandations du Groupe directeur sur la co-crédation d'une Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale¹³⁸ qui demandait la création d'un tel fonds, qu'il jugeait essentiel à la durabilité du secteur « d'intérêt public¹³⁹ ». Plusieurs témoins ont fait valoir qu'il était nécessaire de fournir des fonds désignés pour renforcer la capacité et les

¹³⁴ Gouvernement du Canada, *Énoncé économique de l'automne 2018*, [Chapitre 2](#).

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Ministre des Finances, *Le budget de 2019*, p. 197.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 198.

¹³⁸ Emploi et Développement social Canada, *Pour l'innovation inclusive : Nouvelles idées et nouveaux partenariats pour des collectivités plus fortes*, 2018, p. 56-83.

¹³⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Stephen Huddart, président-directeur général, Fondation McConnell, et Patrick Johnston, directeur principal, Borealis Advisors, et ancien coprésident, Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, à titre personnel).

ressources en innovation au sein de chaque organisme et dans l'ensemble du secteur¹⁴⁰. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 14

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire d'Emploi et Développement social Canada, soutienne l'innovation dans l'ensemble des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, y compris par l'intermédiaire du groupe consultatif qui gère le fonds de finance sociale.

Marchés

Contrairement aux paiements de transfert :

Le marché est utilisé pour obtenir des biens ou des services. Il s'agit d'une entente entre une autorité contractante du gouvernement fédéral et une tierce partie pour l'achat de biens, la fourniture d'un service ou la location d'un bien immobilier. La plupart du temps, la partie de l'extérieur est choisie par l'entremise d'un processus concurrentiel [...]¹⁴¹.

Il n'existe aucune information sur le nombre d'organismes de bienfaisance et sans but lucratif qui rivalisent pour l'obtention de marchés ou qui ont conclu de tels marchés ni sur la valeur de ces derniers.

Les fonctionnaires fédéraux ont expliqué au comité que des programmes sont offerts aux entreprises appartenant à des femmes, aux entreprises dirigées par des Autochtones et aux petites et moyennes entreprises pour les aider à conclure des marchés avec le gouvernement¹⁴². Or, des témoins ont fait observer que des initiatives semblables sont nécessaires pour que les œuvres de bienfaisance et les autres organismes sans but lucratif puissent participer au processus des marchés publics¹⁴³. C'est dans cette optique que les fonctionnaires ont décrit les nouveaux projets pilotes qui mettent l'accent sur les « objectifs d'approvisionnement social » de Services publics et Approvisionnement Canada¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, directrice générale, MCIS Language Solution et Jung-Suk (JS) Ryu, chef de la direction, Indefinite Arts Center).

¹⁴¹ Secrétariat du Conseil du Trésor, *Guide sur les subventions, contributions et autres paiements de transfert*, 2002, p. 7.

¹⁴² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Carolynne Blain, directrice générale, Secteur de la politique stratégique, Services publics et Approvisionnement Canada).

¹⁴³ Voir, par exemple, CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 présenté par Patrick Johnston, directeur principal, Borealis Advisors, et ancien coprésident, Initiative du secteur bénévole, à titre personnel, et Brian Emmett, *Injuste ou indésirable? La concurrence entre les organismes caritatifs et les entreprises au Canada*, Imagine Canada, janvier 2019, p. 6.

¹⁴⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Blain).

Plusieurs témoins ont souligné l'importance d'offrir le même accès aux programmes gouvernementaux au secteur de la bienfaisance et sans but lucratif qu'aux autres secteurs de l'économie¹⁴⁵. En particulier, selon une ancienne membre du Groupe directeur sur la co-création d'une Stratégie d'innovation sociale et de finance sociale (« le groupe directeur »), le « groupe directeur a recommandé que le gouvernement intègre les directives, les outils et les possibilités de formation en matière d'approvisionnement du secteur public à caractère social dans ses efforts de modernisation des processus d'approvisionnement du secteur public, en s'appuyant sur les projets pilotes et les initiatives de diversification des fournisseurs déjà en place¹⁴⁶ ».

Recommandation 15

Que la stratégie d'approvisionnement du gouvernement du Canada soit modifiée afin que l'on élimine les obstacles à la participation des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, en mettant tout particulièrement l'accent sur les fournisseurs comptant sur des effectifs plus petits.

Les fonctionnaires fédéraux ont affirmé que la stratégie d'approvisionnement du gouvernement pour des services d'aide temporaires avait été conçue et mise en œuvre dans le but d'accroître la diversité des fournisseurs; un témoin a proposé que les processus d'approvisionnement servent aussi à inciter les organismes de bienfaisance et sans but lucratif à accroître la diversité parmi leur direction et leur personnel, et ce, en privilégiant les organismes plus diversifiés¹⁴⁷.

Le comité a entendu des témoignages sur les divers aspects des changements qui pourraient être apportés aux marchés publics¹⁴⁸. Par exemple, on pourrait tenir compte des fournisseurs dont l'organe directeur ou le personnel rémunéré affiche une plus grande diversité.

¹⁴⁵ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 septembre 2018 (Sean Moore, directeur, Advocacy School).

¹⁴⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Carnegie).

¹⁴⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 15 octobre 2018 (Queenie Choo, directrice générale, S.U.C.C.E.S.S.).

¹⁴⁸ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 15 octobre 2018 (Choo).



Comme il est mentionné dans d'autres parties du présent rapport, les témoins ont mis en valeur de multiples initiatives que le gouvernement fédéral pourrait élargir ou entreprendre pour soutenir la contribution du secteur aux collectivités et aux économies canadiennes. Les initiatives portant sur les changements réglementaires et législatifs à apporter, les gens – bénévoles, employés et membres des conseils d'administration – et le financement du secteur sont traitées dans d'autres parties du rapport. Toutefois, trois secteurs d'aide supplémentaires ont été cernés par un éventail de témoins et dans plusieurs mémoires : la collecte et la communication de données, la capacité du secteur de réagir à l'évolution du milieu et à l'augmentation de la demande ainsi que les relations du gouvernement fédéral avec le secteur.

Données

Les données sur le secteur, ses activités et sa contribution au statut social et économique du Canada et des Canadiens proviennent principalement de deux sources : les enquêtes de Statistique Canada et l'information déclarée par les organismes de bienfaisance enregistrés dans leurs rapports à l'Agence du revenu du Canada (ARC). Pourtant, les témoins ont observé des lacunes dans les données portant sur des enjeux aussi vastes que la diversité du personnel, des bénévoles et des conseils d'administration¹⁴⁹, les niveaux de dotation actuels et anticipés¹⁵⁰, les donateurs aux organismes de bienfaisance¹⁵¹ et l'information sur ce que les autres organismes, même ceux présents dans la même collectivité ou dans un pays lointain, font qui peut chevaucher ou compléter ce que compte faire un nouvel organisme ou même un nouveau programme¹⁵².

¹⁴⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Krishan Mehta, vice-président adjoint, Engagement, Université Ryerson, à titre personnel) et *Témoignages*, 15 octobre 2018 (Choo).

¹⁵⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Cathy Taylor, directrice générale, Ontario Nonprofit Network) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Peter Clutterbuck, consultant principal en planification communautaire, Social Planning Network of Ontario).

¹⁵¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Juniper Locicento, vice-présidente, Affaires publiques, Association of Fundraising Professionals, Greater Toronto Chapter).

¹⁵² Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, directrice générale, MCIS Language Solutions) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Zaid Al-Rawni, chef de la direction, Islamic Relief Canada).

Bien que les enquêtes réalisées par Statistique Canada sur le secteur privé ne comprennent pas toujours de données sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif¹⁵³, selon les témoins, elles fournissent des données utiles à la planification intersectorielle et accroissent la sensibilisation au rôle du secteur dans l'économie¹⁵⁴. En mars 2019, le compte satellite des organismes sans but lucratif du secteur bénévole, qui s'appuie « sur une foule de sources de données, y compris des dossiers administratifs (dossiers d'impôt), des enquêtes de Statistique Canada et des données des comptes publics¹⁵⁵ », a été rétabli pour la première fois depuis 2010¹⁵⁶. Les témoins qui ont comparu après la publication des données ont souligné l'importance de cette enquête, tout comme son inclusion dans l'Enquête sociale générale sur les dons, le bénévolat et la participation tous les cinq ans. Les témoins travaillant pour Statistique Canada ont confié au comité que l'enquête avait été réalisée en 2018 et que le rapport serait déposé à l'automne 2019¹⁵⁷.

Les témoins ont aussi demandé des données plus détaillées sur le secteur, par région et secteur de service¹⁵⁸. Selon eux, les données montreraient les répercussions économiques et sociales du secteur dans son ensemble¹⁵⁹. D'autres souhaitaient obtenir de meilleures données pour orienter les collectes de fonds; par exemple, un témoin a demandé que l'on recueille « des données exhaustives [pour soutenir] le processus décisionnel fondé sur des données probantes au sujet des comportements de donateurs¹⁶⁰ ».

Par conséquent, compte tenu de l'importance de ces données, le comité recommande :

Recommandation 16

Que le gouvernement du Canada fasse une priorité des données sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif dans toutes les enquêtes économiques réalisées par Statistique Canada, y compris le compte satellite des organismes sans but lucratif du secteur bénévole et de l'Enquête sociale générale sur les dons, le bénévolat et la participation;

¹⁵³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 mai 2018 (Catherine Van Rompaey, directrice, Division des comptes économiques nationaux, Statistique Canada).

¹⁵⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Cathy Taylor, directrice générale, Ontario Nonprofit Network).

¹⁵⁵ Statistique Canada, *Compte satellite des organismes sans but lucratif du secteur bénévole*.

¹⁵⁶ Statistique Canada, « *Institutions sans but lucratif et bénévolat : contribution économique, 2007 à 2017* », *Le Quotidien*, 3 mars 2019.

¹⁵⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Pamela Best, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone, Statistique Canada).

¹⁵⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Norman Ragetlie, chef de la direction, Rural Ontario Institute).

¹⁵⁹ Par exemple, voir CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Gordon Floyd, à titre personnel) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Christina Franc, directrice générale, Association canadienne des foires et des expositions).

¹⁶⁰ CSSB, *Témoignages*, 18 mars 2019 (Locilento).

que le gouvernement du Canada favorise la collaboration entre Statistique Canada et le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif en vue de déterminer quelles autres données devraient être recueillies et communiquées de manière opportune et uniforme en vue d'appuyer les décisions fondées sur des faits prises par les organismes du secteur.

Le comité a aussi été informé de l'existence de difficultés à l'égard du formulaire T3010 demandé dans le rapport annuel présenté par tous les organismes de bienfaisance enregistrés à l'ARC¹⁶¹. Toutefois, d'autres témoins ont demandé des ajouts au formulaire, en particulier en ce qui concerne l'information sur la diversité du personnel et des membres des conseils d'administration, de manière à obtenir un portrait plus complet du secteur et des progrès réalisés en vue qu'il devienne plus représentatif de la population canadienne et, plus particulièrement, des clients que desservent ces organismes¹⁶². Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 17

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, demande l'avis du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance au sujet de l'information supplémentaire qui pourrait figurer sur le formulaire T3010 de l'Agence et qui appuierait le travail du secteur.

Capacité

La difficulté la plus urgente liée à la capacité – la capacité d'assurer la continuité opérationnelle – est traitée dans les chapitres du présent rapport portant sur les gens œuvrant dans le secteur et le financement de ce dernier. Les témoins ont aussi fait état de la difficulté à répondre à l'augmentation prévue de la demande en matière de services, de capacités technologiques et de capacité d'innover.

Capacité de répondre à la demande de services

Bon nombre de témoins ont décrit les forces contribuant à l'augmentation actuelle et prévue de la demande pour leurs programmes et services, notamment le vieillissement de la population et les pressions connexes exercées sur le financement gouvernemental, et

¹⁶¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 novembre 2018 (King Wan, président, Chinese Canadian Military Museum Society).

¹⁶² Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Mehta).

ont exprimé des préoccupations sur la manière dont le secteur, déjà sollicité au maximum, sera en mesure de répondre à cette demande¹⁶³. Brian Emmett, économiste en chef pour le secteur canadien des organismes de bienfaisance et sans but lucratif à Imagine Canada, a décrit et quantifié le « déficit social » prévu :

Si la demande d'œuvres de bienfaisance continue de croître aussi rapidement qu'au cours des 15 ou 20 dernières années et que la croissance économique ralentit, [...] nous avons calculé un déficit social d'environ 26 milliards de dollars en 2026 [qui] se manifesterait dans les longues files d'attente aux banques alimentaires, les longues files d'attente dans les hôpitaux, la congestion, le surmenage de personnel et tous les organismes de bienfaisance qui voudront en faire trop avec trop¹⁶⁴.

Capacité technologique

Selon les témoins, la capacité du secteur de répondre à la demande dépendra non seulement de la hausse des revenus et d'une équipe complète de bénévoles et d'employés, mais aussi de l'amélioration et de l'ajout de technologies¹⁶⁵, de la réalisation d'évaluations d'impacts plus utiles¹⁶⁶, d'occasions d'apprentissage continues pour le personnel et les bénévoles¹⁶⁷, d'une meilleure et plus grande collaboration avec les autres secteurs et organismes¹⁶⁸ et d'une aide appropriée pour les petits organismes¹⁶⁹ et pour les organismes situés à l'extérieur des centres urbains¹⁷⁰.

Selon ce qu'a appris le comité, des avancées technologiques sont nécessaires pour appuyer un modèle de services partagés entre les organismes du secteur, en particulier en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et des technologies partagées¹⁷¹. Par conséquent, le comité recommande :

¹⁶³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Andrea McManus, Association des professionnels en philanthropie) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Cindy Amerongen, directrice générale, Northern Lights Health Foundation).

¹⁶⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 7 mai 2018 (Brian Emmett, économiste en chef pour le secteur canadien des organismes de bienfaisance et sans but lucratif, Imagine Canada).

¹⁶⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Raksha Manaktala Bhayana, chef de la direction, Bhayana Family Foundation).

¹⁶⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Arlene MacDonald, directrice générale, Community Sector Council of Nova Scotia).

¹⁶⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Taralee Turner, chef des opérations, Royal Winnipeg Ballet du Canada).

¹⁶⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 15 octobre 2018 (Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia, à titre personnel).

¹⁶⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Jung-Suk (JS) Ryu, chef de la direction, Indefinite Arts Centre).

¹⁷⁰ CSSB, *Témoignages*, 18 septembre 2018 (Ragetlie).

¹⁷¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{er} octobre 2018 (Manaktala Bhayana).

Recommandation 18

Que le gouvernement du Canada établisse un volet pour financer des projets pour inciter les organismes à concevoir des technologies partagées afin de gérer leurs besoins administratifs.

Capacité d'innover

Selon ce que certains ont indiqué dans les autres sections du présent rapport, les obstacles à l'innovation comprennent l'aversion aux risques des bailleurs de fonds¹⁷², l'absence de soutien des agents de financement du gouvernement fédéral¹⁷³, le manque de stabilité du financement¹⁷⁴, les restrictions imposées par l'ARC sur les excédents réalisés par les organismes sans but lucratif (dont il sera question plus loin dans le présent rapport)¹⁷⁵ et l'importance accordée à la faiblesse des frais généraux des organismes de bienfaisance¹⁷⁶.

Bon nombre des propositions faites pour accroître la capacité d'innover allaient au-delà de la capacité technologique décrite ci-dessus et mettaient l'accent sur l'accès au financement social et à des mécanismes pour renforcer la capacité des organismes de bienfaisance et sans but lucratif à avoir accès à ce financement et à en tirer profit. Par exemple, une conseillère en patrimoine a indiqué au comité que :

Le secteur a besoin d'accéder à des fonds comparables à ceux mis à la disposition du secteur privé, y compris le financement par emprunt, les garanties de prêt, le capital de risque, les placements en actions, les produits d'assurance, les fonds de démarrage pour les entreprises sociales, le soutien dès les premières étapes pour la recherche et la mise à l'essai de nouvelles approches créatives¹⁷⁷.

Elle a recommandé « que le gouvernement soutienne le renforcement de la capacité du secteur sans but lucratif pour que l'on puisse profiter de ces sources de revenus », qualifiant les carrefours d'innovation mis à la disposition des entreprises en démarrage du

¹⁷² CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Ryu).

¹⁷³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (David Lau, directeur général, Victoria Immigrant and Refugee Centre Society).

¹⁷⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Ryan Fukunaga, directeur général, Free Geek Toronto).

¹⁷⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, directrice générale, MCIS Language Solutions).

¹⁷⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Susan Phillips, professeure et directrice d'études, programme de maîtrise en philanthropie et en leadership de l'économie sociale, École d'administration et de politiques publiques, Université Carleton, à titre personnel).

¹⁷⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Susan McIsaac, directrice générale, Philanthropie stratégique, RBC Gestion du patrimoine).

secteur privé de modèle utile à cet égard¹⁷⁸. D'autres témoins se sont aussi prononcés en faveur du modèle des carrefours d'innovation¹⁷⁹.

Par conséquent, outre les recommandations visant précisément le fonds de finance sociale et son comité consultatif, qui se trouvent dans la section du présent rapport portant sur le financement, le comité recommande :

Recommandation 19

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu national, demande l'avis du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance au sujet de la modification des restrictions imposées par l'ARC relatives à l'accès des organismes de bienfaisance et sans but lucratif à d'autres formes de capitaux;

que toutes les initiatives en matière d'innovation financées par le gouvernement fédéral et offertes aux organismes du secteur privé soient aussi offertes aux organismes de bienfaisance et sans but lucratif et qu'on en fasse la promotion.

Relations avec le gouvernement fédéral

Les fonctionnaires des ministères et organismes fédéraux ayant comparu devant le comité ont décrit l'importance des bénévoles dans la prestation des services et de la contribution des organismes de bienfaisance et sans but lucratif dans la conception des politiques et des nouveaux programmes. Comme il est mentionné dans les autres sections du présent rapport, plusieurs ministères entretiennent des liens étroits avec le secteur, notamment le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, dans le cadre de son rôle dans l'établissement des politiques sur les subventions et contributions, et Finances Canada, dans le cadre de son rôle dans l'établissement de la politique financière, y compris les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les relations du secteur avec l'ARC sont essentielles au contexte financier et réglementaire dans lequel évolue le secteur; en outre, l'ARC est aussi l'organisme fédéral avec lequel la plupart des organismes de bienfaisance et sans but lucratif communiquent.

¹⁷⁸ *Ibid.*

¹⁷⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2018 (Peter Elson, professeur auxiliaire adjoint, Université de Victoria) et *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018 (Sean Moore, directeur, Advocacy School).

Comme bon nombre de témoins ont exprimé des préoccupations au sujet de ces relations, la présente section porte d'abord sur celles-ci, puis sur le potentiel que recèle le nouveau Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance pour la ministre du Revenu et, enfin, sur la possibilité de créer une entité pour le secteur.

Agence du revenu du Canada

À titre d'organisme de réglementation du secteur, l'ARC est chargée de mettre en œuvre les politiques et les programmes créés par Finances Canada¹⁸⁰. Comme il en est question dans la section portant sur le financement du secteur, plusieurs témoins ont fait état de l'amélioration de leurs relations avec l'ARC, notamment en ce qui concerne la communication d'information sur la conformité aux règlements et aux lignes directrices de l'Agence et le respect des exigences en matière de déclaration. En particulier, les témoins ont insisté sur la valeur des « tournées » qui permettent au personnel de l'ARC de se rendre dans les collectivités d'un peu partout au Canada pour y rencontrer les organismes du secteur et leur fournir informations et conseils.

Toutefois, si les témoins ont salué les tournées de l'ARC, bon nombre ont aussi souligné les possibles conflits d'intérêt entre l'Agence à titre de percepteur d'impôts et de bailleur de fonds du secteur pour les enjeux non liés à l'impôt.

De plus, le comité a entendu des préoccupations persistantes sur les communications de l'ARC, le moment choisi pour la prise de ses décisions et ses efforts de collaboration¹⁸¹. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 20

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'ARC de prendre les mesures suivantes pour améliorer ses relations avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif :

- **communiquer plus clairement ses décisions sur le rejet des demandes, la révocation du statut d'organisme de bienfaisance enregistré et les résultats des appels internes;**
- **réduire le temps d'attente pour l'obtention d'une réponse aux demandes d'enregistrement et aux autres demandes d'information;**

¹⁸⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 23 avril 2018 (Antonio Manconi, directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, Agence du revenu du Canada).

¹⁸¹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Debbie Douglas, directrice générale, Conseil ontarien des agences servant les immigrants) et (Ragelie).

- **améliorer la collaboration avec ses homologues provinciaux et territoriaux en vue de réduire le fardeau de reddition de comptes des organismes de bienfaisance et sans but lucratif.**

Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance

L'annonce de mars 2019 concernant la mise sur pied du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, qui présentera des recommandations à la ministre du Revenu national et au commissaire de l'ARC « sur les enjeux émergents auxquels est confronté le secteur de la bienfaisance¹⁸² », a été faite à la fin des travaux du comité, ce qui n'a permis qu'à un petit nombre de témoins de s'exprimer sur son rôle et sa possible contribution.

Au cours des réunions qui ont précédé et suivi cette annonce, les témoins ont exprimé leur appui à la création d'un tel comité¹⁸³. Un témoin a demandé qu'on accorde une attention spéciale à la représentation des petits organismes¹⁸⁴ et un autre, à celle du secteur des universités et de l'enseignement postsecondaire¹⁸⁵ à mesure que des représentants du secteur s'ajouteront.

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 21

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise de la ministre du Revenu national et du commissaire de l'ARC, enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'inclure un éventail d'organismes dans ses groupes de travail. Ces organismes doivent comprendre, sans s'y limiter, les petits organismes, les organismes situés dans les collectivités rurales et éloignées, les organismes représentant et servant les nouveaux arrivants au Canada et les organismes appuyant et servant les collectivités autochtones.

¹⁸² Agence du revenu du Canada, *Le gouvernement du Canada réalise son engagement de moderniser les règles qui régissent le secteur de la bienfaisance*, 7 mars 2019.

¹⁸³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales, Mowat Centre) et *Témoignages*, 18 mars 2019 (Amerongen) et CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, présenté par King Wan, Chinese Canadian Military Museum Society, 5 novembre 2018.

¹⁸⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{er} avril 2019 (Clutterbuck).

¹⁸⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2018 (Philip Landon, vice-président, Université Canada).

Certains témoins, tout en se réjouissant de la création du comité consultatif et de la nomination de deux coprésidents du secteur, ont indiqué que le comité ne pouvait pas être la seule « entité dédiée au secteur » à l'échelle fédérale¹⁸⁶. Par ailleurs, comme il est mentionné dans diverses sections du présent rapport, les témoins ont proposé que certaines questions soient soumises à l'examen du comité consultatif, ce qu'a appuyé le comité dans certaines de ses recommandations.

Une « entité » pour le secteur

Il faut créer une entité dédiée à ce secteur, et pas seulement un organisme de réglementation, comme l'ARC; cela permettra d'envoyer le message que les Canadiens cherchent à conserver l'équilibre social nécessaire pour protéger leur environnement et leur démocratie, et pour assurer un avenir viable à leurs enfants¹⁸⁷.

Bon nombre de témoins ont décrit l'importance pour le gouvernement fédéral de faire en sorte que l'ARC ne soit pas la seule à s'occuper du secteur¹⁸⁸. Plusieurs modèles différents ont été proposés, notamment :

- la mise sur pied d'un comité parlementaire mixte axé sur le secteur¹⁸⁹;
- la nomination d'un ministre désigné responsable du secteur¹⁹⁰;
- la désignation d'un agent au sein du Bureau du Conseil privé¹⁹¹;
- la nomination d'un haut fonctionnaire, soit un sous-ministre adjoint ou un fonctionnaire de rang plus élevé, responsable du secteur¹⁹²;
- une attention plus globale sur le secteur pour que les répercussions de toutes les décisions du gouvernement fédéral sur les organismes de bienfaisance et sans but lucratif soient prises en considération¹⁹³.

¹⁸⁶ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (McManus).

¹⁸⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Kevin McCort, président et chef de la direction, Vancouver Foundation).

¹⁸⁸ Par exemple, voir CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (John Hallward, chef de la direction, DONN3) et *Témoignages*, 25 février 2019 (Landon).

¹⁸⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif, The Mowat Centre).

¹⁹⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 4 juin 2018 (Femida Handy, professeure, Université de la Pennsylvanie, à titre personnel) et *Témoignages*, 18 septembre 2018 (Ian D. Clark, coprésident, Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions, à titre personnel).

¹⁹¹ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Lalande).

¹⁹² CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Lau).

¹⁹³ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 11 octobre 2018 (Muttart Foundation), p. 2.

Par conséquent, compte tenu de ces propositions, le comité recommande :

Recommandation 22

Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, crée un secrétariat sur le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif afin :

- **d'établir un groupe de travail interministériel formé de représentants de Finances Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de l'Agence du revenu du Canada, d'Emploi et Développement social Canada et d'autres ministères ayant des liens directs avec les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, et d'organiser régulièrement des réunions;**
- **d'organiser des réunions avec les groupes compétents de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des divers aspects de la réglementation et des relations avec le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif.**
- **Que le gouvernement du Canada, par l'entremise du ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, publie un rapport annuel sur l'état du secteur de la bienfaisance et sans but lucratif. Ce rapport doit présenter les changements apportés au secteur par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et donner un aperçu de la santé économique et sociale du secteur.**



PARTIE 2

Modernisation du cadre juridique et réglementaire régissant les organismes de bienfaisance et sans but lucratif



Survol

Au titre de son mandat, le comité a été chargé d'examiner les répercussions des lois fédérales régissant les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif (OSBL). La principale loi au moyen de laquelle le gouvernement fédéral régit les OSBL et les organismes de bienfaisance enregistrés est la *Loi de l'impôt sur le revenu (LIR)*¹⁹⁴. Les dispositions de la LIR n'ont pas été revues depuis plus de 50 ans et ont été qualifiées de « dépassées, alambiquées » et compliquées et qui ne permet pas de traiter des enjeux complexes de politique publique du XXI^e siècle¹⁹⁵. L'objectif de la présente partie du rapport est d'examiner les principales dispositions de la LIR régissant les organismes de bienfaisance et les OSBL et de formuler des recommandations en vue de les réformer.

Il y a beaucoup de pain sur la planche. Il est clair qu'une réforme réglementaire est nécessaire de toute urgence, mais il est aussi clair que cette réforme doit se faire avec diligence et de manière réfléchie. La réforme du cadre réglementaire doit tenir compte de la grande diversité au sein du secteur : les besoins des grands organismes peuvent différer de ceux des petits organismes, tout comme les besoins des organismes de bienfaisance peuvent différer de ceux des OSBL. La réforme doit aussi tenir compte de la répartition constitutionnelle des pouvoirs, des principes sous-tendant les exigences réglementaires et de la nécessité de favoriser l'innovation tout en protégeant les organismes contre les risques.

Sur quelques enjeux, le comité est convaincu qu'il a entendu suffisamment de témoignages pour pouvoir recommander une réforme immédiate; sur d'autres, il lui semble plus prudent de recommander la réalisation d'une étude plus approfondie. Cette approche équilibrée permettra au gouvernement fédéral de répondre rapidement aux besoins urgents, tout en s'assurant que des ressources appropriées sont dirigées vers la conception d'un cadre réglementaire cohérent qui appuie le secteur et incite à la confiance du public.

Avant de commencer l'analyse des enjeux juridiques et réglementaires auxquels le secteur est confronté, nous donnons un aperçu des questions relatives aux champs de compétence et de la terminologie.

Champs de compétence

La *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁹⁶ attribue la principale responsabilité des organismes de bienfaisance aux provinces, bien que le Parlement soit responsable des questions liées au

¹⁹⁴ *Loi de l'impôt sur le revenu* [LIR], L.R.C. 1985, ch. 1.

¹⁹⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Donald J. Bourgeois, avocat, Fogler Rubinoff s.r.l., à titre personnel). Voir aussi CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Hilary Pearson, présidente, Fondations philanthropiques Canada).

¹⁹⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), par. 92(7).

traitement fiscal des organismes de bienfaisance et sans but lucratif¹⁹⁷. La LIR est donc le principal levier du gouvernement fédéral pour réglementer le secteur. En outre, le gouvernement fédéral est devenu l'organisme de réglementation « par défaut » du secteur¹⁹⁸, les provinces ayant, à quelques exceptions près, choisi de ne pas exercer leur pouvoir en la matière¹⁹⁹.

En outre, la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux provinces la compétence sur la propriété et les droits civils²⁰⁰. Comme il est précisé ci-dessous, les témoins ont parfois rappelé au comité que le cadre réglementaire fédéral devait coexister avec les lois provinciales (par exemple, en ce qui concerne la définition d'organisme de bienfaisance employée aux fins d'imposition fédérale et celle employée pour les questions sous réglementation provinciale, comme les testaments et les fiducies) et respecter les limites constitutionnelles du gouvernement fédéral (par exemple, en ce qui concerne les activités commerciales).

Définitions

Les organismes de bienfaisance et les OSBL exercent tous deux leurs activités sans but lucratif, dans la mesure où ni les uns ni les autres ne peuvent distribuer des profits à leurs membres²⁰¹. Or, malgré cela et d'autres points communs, les organismes de bienfaisance et les OSBL sont des organismes distincts sur le plan juridique.

Il importe de comprendre la distinction entre les organismes de bienfaisance et les OSBL, car les organismes de bienfaisance reçoivent un plus grand traitement préférentiel en vertu de la LIR. De façon générale, les deux types d'organismes n'ont pas à payer d'impôt sur leurs revenus imposables²⁰², mais seuls les organismes de bienfaisance enregistrés (et les donataires reconnus)²⁰³ peuvent émettre des reçus officiels aux donateurs aux fins de l'impôt sur le revenu. Puisque les donateurs peuvent demander des crédits d'impôt pour leurs dons, le pouvoir d'émettre des reçus pour déductions d'impôt représente une incitation à donner²⁰⁴. On estime aussi que le statut d'organisme de bienfaisance confère

¹⁹⁷Pour une discussion plus détaillée sur le contexte constitutionnel, voir Donald J. Bourgeois, *The Law of Charitable and Not-for-Profit Organizations*, 4^e édition, Butterworths, 2012, p. 8-17 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

¹⁹⁸Bourgeois (2012), p. 9.

¹⁹⁹Patrick J. Monahan et Elie S. Roth, *Federal Regulation of Charities: A Critical Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform*, Université York, Toronto, 2000, p. 7 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰⁰*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 et 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), par. 92(13).

²⁰¹Donald J. Bourgeois, *The Law of Charitable and Not-for-Profit Organizations*, 3^e édition, Butterworths, 2002, p. 3. [Extrait](#) offert en ligne [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁰²LIR, alinéas 149(1)f) et l).

²⁰³Pour une discussion plus détaillée, voir la partie 1, section 1, B : Donataires reconnus et autres organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel.

²⁰⁴Susan D. Philips, « More than stakeholders: Reforming state-voluntary sector relations », *Journal of Canadian Studies*, vol. 35, numéro 4, 2001 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

de la légitimité à un organisme, les organismes de bienfaisance enregistrés faisant l'objet d'une surveillance réglementaire par l'ARC²⁰⁵.

Qu'est-ce qu'un organisme de bienfaisance?

Comme l'a fait observer Donald J. Bourgeois (Fogler Rubinoff LLP), « ce qui est considéré comme étant "de bienfaisance" dans un contexte juridique n'est pas bien défini ou compris²⁰⁶ ». Alors que, la LIR prévoit les règles liées aux obligations et au traitement fiscal des organismes de bienfaisance enregistrés, elle ne définit pas le terme « organisme de bienfaisance ». Pour déterminer si un organisme de bienfaisance peut être considéré comme un « œuvre de bienfaisance », les tribunaux et l'ARC s'en remettent plutôt à la jurisprudence. En vertu de la common law, un organisme doit satisfaire à deux exigences fondamentales :

- ses fins doivent relever exclusivement et légalement de la bienfaisance;
- [il] doit être [établi] pour conférer un bénéfice tangible au public dans son ensemble ou à une composante suffisante du public²⁰⁷.

En ce qui concerne la première exigence, on considère que les fins d'un organisme relèvent légalement de la bienfaisance si elles appartiennent à l'une des quatre catégories établies dans la décision de 1891 de la Chambre des lords *Commissioners of Income Tax v. Pemsel (Pemsel)*²⁰⁸.

Voici les catégories en question :

- les fins de soulagement de la pauvreté;
- les fins de l'avancement de l'éducation;
- les fins de l'avancement de la religion;
- d'autres fins profitant à la collectivité que la loi reconnaît comme des fins de bienfaisance.

Comme les témoins l'ont dit au comité, les catégories de Pemsel ont été définies d'après la liste des fins « bonnes, pieuses et caritatives [TRADUCTION] » établies dans le préambule de la *Loi d'Elizabeth* (aussi connue sous le nom de *Charitable Uses Act, 1601* ou de *Statute of Uses*)²⁰⁹. Le préambule de la *Loi d'Elizabeth* qui demeure pertinent aujourd'hui. Lorsqu'il

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Bourgeois (2012), p. 393 [TRADUCTION].

²⁰⁷ ARC, *Lignes directrices pour l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : satisfaire au critère du bienfait d'intérêt public*, 2006.

²⁰⁸ Chambre des lords, 20 juillet 1891.

²⁰⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages* 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Bill Schaper, directeur, Politiques publiques, Imagine Canada). Voir aussi Kathryn Chan et Josh Vander Vies, « The Evolution of the Legal Definition of Charity in Canada » dans Susan Phillips et Bob Wyatt (dir.), *The Canadian Text on the nonprofit sector*, 1^{re} édition (à venir), p. 2-4 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

souhaite s'enregistrer au titre de la quatrième catégorie de Pemsel, un organisme doit montrer que ses fins sont « utile[s] à la société d'une façon que la loi considère comme charitable en étant conforme à "l'esprit" du préambule de la Loi d'Elizabeth, si ce n'est pas à sa lettre²¹⁰ ».

La deuxième exigence, le bienfait d'intérêt public, est établie en fonction d'un critère en deux volets. Le premier volet du critère exige généralement qu'un « avantage tangible soit conféré directement ou indirectement », tandis que le deuxième volet exige que « le bénéficiaire conféré ait un caractère public, c'est-à-dire qu'il vise le public dans son ensemble ou encore, une composante suffisante du public²¹¹ ».

Qu'est-ce qu'un organisme sans but lucratif?

Comme l'a expliqué Karen Cooper (Drache Aptowitzer), « les termes à but non lucratif et sans but lucratif sont souvent utilisés de manière interchangeable et renvoient généralement à des organismes dont les profits ne sont pas remis à leurs membres ». Elle a toutefois fait observer que ces termes sont très précis :

Lorsque vous parlez d'un organisme à but non lucratif, vous faites allusion aux organismes exonérés au titre de l'alinéa 149(1)I qui doivent s'inscrire dans cet ensemble de critères pour profiter de l'exemption fiscale. Dans le cas d'un organisme sans but lucratif, nous avons tendance à nous reporter au statut de personne morale. Ils sont habituellement constitués en société en vertu d'une loi sur les sociétés sans but lucratif. Si je le dis, c'est parce que cela met en lumière la complexité à laquelle le secteur est exposé. Les organismes de bienfaisance sont des sociétés sans but lucratif, mais elles ne sont pas des organismes à but non lucratif d'un point de vue fiscal²¹².

La section 5 de la présente partie du rapport traite de la réglementation des organisations sans but lucratif en vertu de l'alinéa 149(1)I de la LIR.

²¹⁰ *Native Communication Society of BC c. Ministre du Revenu national* (1986) 69 R.N. 146 (CAF), paragr. 7.

²¹¹ ARC, *Lignes directrices pour l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : satisfaire au critère du bienfait d'intérêt public*, 2006.

²¹² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Karen Cooper, conseillère juridique, Drache Aptowitzer s.r.l.).



La loi par opposition à la common law

Laird Hunter (The Pemsel Foundation) a rappelé au comité le célèbre dicton de lord Wilberforce : « [l]a loi sur les œuvres de bienfaisance est un objet en mouvement²¹³ ». En d'autres mots, comme bon nombre de témoins l'ont fait remarquer, le droit régissant les organismes de bienfaisance doit suivre l'évolution des valeurs et des besoins de la société²¹⁴.

Au Canada, le sens juridique d'organisme de bienfaisance évolue dans le cadre de la common law. Autrement dit, « le recours à la common law consiste essentiellement à miser sur le raisonnement par analogie pour en arriver à une définition d'organisme de bienfaisance qui pourra suivre l'évolution de la société²¹⁵ ». Par exemple, dans l'affaire de 1996 *Vancouver Regional FreeNet Association c. Ministre du Revenu national*, la Cour d'appel fédérale a présenté une analogie entre l'autoroute de l'information électronique de l'ère moderne (Internet) et les autoroutes conventionnelles (les routes) dont il est question dans le préambule de la *Statute of Elizabeth* (mentionnée ci-dessus)²¹⁶.

Toutefois, au cours des dernières années, certaines décisions judiciaires ont amené les intervenants du secteur à se demander si la common law est véritablement un mécanisme efficace qui permet à la loi de s'adapter aux besoins de la société qu'elle sert. Par exemple, dans un mémoire présenté au comité, Kathryn Chan (Université de Victoria) a souligné les décisions rendues dans les affaires *Credit Counselling Services of Atlantic Canada Inc c. Canada (Revenu national)* et *News to You Canada c. Canada (Revenu national)*²¹⁷.

²¹³ *Scottish Burial Reform and Cremation Society Ltd. c. Glasgow Corporation*, [1968] A.C. 138, p. 154, cité dans CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Laird Hunter, président, The Pemsel Foundation).

²¹⁴ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 novembre 2018 (Don McRae, chercheur, Secteur caritatif, à titre personnel).

²¹⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 novembre 2018 (Peter Broder, directeur général, The Pemsel Case Foundation).

²¹⁶ *Vancouver Regional FreeNet Association c. Ministre du Revenu national*, [1996] A.C.F. n° 914.

²¹⁷ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Kathryn Chan, professeure adjointe, Faculté de droit, Université de Victoria, à titre personnel).

Dans l'affaire *Credit Counselling Services of Atlantic Canada*, la Cour d'appel fédérale a « déterminé si les activités liées à la "prévention de la pauvreté" sont des activités de bienfaisance au sens de la *Loi de l'impôt sur le revenu*²¹⁸ ». La Cour a indiqué que pour « satisfaire au critère du soulagement de la pauvreté, la personne recevant l'aide doit être pauvre à ce moment²¹⁹ ». Selon elle, les services de l'organisme de l'appelante étaient offerts à de « nombreux consommateurs » ne vivant pas dans la pauvreté et pour cette raison, et d'autres, elle a déterminé que les fins de l'organisme étaient liées à la prévention de la pauvreté et non pas au soulagement de la pauvreté. La Cour a aussi souligné que la prévention de la pauvreté ne figure pas parmi les objets de bienfaisance et qu'il faudrait une loi du Parlement pour changer la situation²²⁰.

Dans l'affaire *News to You Canada*, un organisme d'information à but non lucratif cherchait à obtenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré. La Cour a considéré que même si « la production et la diffusion d'émissions traitant en profondeur des nouvelles et des affaires publiques peuvent améliorer la sensibilisation aux actualités », ces fins ne sont pas « de la nature de l'intérêt "spécial" requis d'une œuvre de bienfaisance²²¹ ».

De manière plus générale, Don McRae (chercheur) a souligné que « la définition canadienne d'organisme de bienfaisance [...] s'enracine dans l'Angleterre victorienne et est un produit de son époque ». C'est donc dire qu'il s'agit du produit d'une société « homogène, dominée par l'homme de race blanche²²² ».

Défis soulignés par les témoins

Aperçu

Au nombre de ses responsabilités, la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada évalue les demandes des organismes souhaitant s'enregistrer à titre d'organisme de bienfaisance²²³. Un demandeur qui voit sa demande rejetée peut, dans un premier temps, contester la décision dans le cadre du processus d'appel interne de l'ARC. Les organismes de bienfaisance déjà enregistrés peuvent aussi recourir au processus d'appel interne de l'ARC pour contester la révocation de leur statut.

²¹⁸ *Credit Counselling Services of Atlantic Canada Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2016 CAF 193, par. 1.

²¹⁹ *Ibid.*, par. 16.

²²⁰ *Ibid.*, par. 18. Pour une analyse détaillée, voir Jacqueline M. Demczur et Terrance S. Carter, « [FCA holds that prevention of poverty is not a charitable purpose](#) » dans *Charity and NFP Law Bulletin*, n° 390, 25 août 2016 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²²¹ *News to you Canada c. Ministre du Revenu national*, 2011 CAF 192, par. 30.

²²² CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (McRae).

²²³ Gouvernement du Canada, [Mise à jour sur le Programme des organismes de bienfaisance - 2013](#).

Sharmila Khare (Direction des organismes de bienfaisance) a confié au comité que, durant le processus d'appel, une « partie distincte de l'Agence examine le travail qui a été effectué à la Direction des organismes de bienfaisance²²⁴ ». Elle a clarifié que le processus fournit aux organismes « la possibilité d'amorcer un dialogue avec la [Division] des appels afin de fournir des renseignements supplémentaires²²⁵ ». Soulignant que le processus d'appel ne consiste pas simplement en une « approbation automatique » des décisions prises par la Direction des organismes de bienfaisance, Mme Khare a indiqué au comité que la Division des appels annule près d'un tiers des décisions contestées liées à l'enregistrement²²⁶.

En dépit du rôle important du processus d'appel interne de l'ARC, les résultats qu'il produit ne satisferont pas tous les utilisateurs en toutes circonstances. Dans de tels cas, un organisme qui essuie un refus d'enregistrement ou qui voit son statut révoqué peut interjeter appel de la décision de la Direction des organismes de bienfaisance devant la Cour d'appel fédérale²²⁷.

En théorie :

[c]ette procédure offre l'occasion à une cour supérieure d'archives de définir progressivement le sens des expressions « fins de bienfaisance » et « activités de bienfaisance » en s'appuyant sur la common law²²⁸.

Or, comme des témoins l'ont expliqué au comité, notamment M. Bourgeois et Mme Chan, les organismes qui se sont prévalus de cette approche n'ont pas connu beaucoup de succès à la Cour d'appel fédérale²²⁹. En effet, « aucune organisation sans but lucratif n'a remporté un appel relativement à son enregistrement au Canada depuis plus de 20 ans²³⁰ ».

Selon Mme Chan, la « longue liste de défaites semble avoir épuisé le secteur », qui a cessé d'en appeler des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance. Le « résultat de cette suite de défaites spectaculaires a sans doute été la quasi-éradication au Canada de la méthode — fondée sur la common law — consistant à élaborer la définition juridique d'organisme de bienfaisance par analogie judiciaire²³¹ ». La réticence des organismes d'en appeler des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance a des conséquences non seulement sur les organismes, mais aussi sur le secteur dans son ensemble. Comme Susan Manwaring (Miller Thomson LLP) l'a fait observer :

²²⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Sharmila Khare, directrice, Division de la politique, planification et législation, Direction des organismes de bienfaisance, Agence du revenu du Canada).

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ LIR, par. 172(3).

²²⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Kathryn Chan, professeure adjointe, Faculté de droit, Université de Victoria, à titre personnel).

²²⁹ *Ibid.* et CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Donald J. Bourgeois, avocat, Fogler Rubinoff s.r.l., à titre personnel).

²³⁰ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²³¹ *Ibid.*

L'une des caractéristiques de longue date de la common law sur les organismes de bienfaisance, c'est que la conception de l'organisme de bienfaisance doit évoluer avec les perceptions de la société. Il n'y a pas de position d'origine absolue selon laquelle les choses doivent toujours rester les mêmes²³².

Toutefois, la common law ne peut évoluer en l'absence de causes. Selon les témoins, la « common law n'évolue que grâce à l'abondance des décisions²³³ », sans quoi « la stagnation s'installe²³⁴ ». Pour nombre d'entre eux, il ne fait aucun doute que la stagnation s'est déjà installée au Canada.

Pourquoi ces difficultés surviennent-elles et pourquoi sont-elles importantes?

Au cours des audiences du comité, les témoins se sont penchés sur les raisons pour lesquelles la Cour d'appel fédérale n'avait réussi que de façon mitigée à faire évoluer la définition d'organisme de bienfaisance. Entre autres raisons, les témoins ont mentionné le coût et les règles régissant le processus d'appel.

Coût

Dans son mémoire, la Muttart Foundation a souligné le coût prohibitif à assumer pour en appeler d'une décision de la Direction des organismes de bienfaisance :

Il y a quelques années, le coût d'un appel dans une affaire liée au droit régissant les organismes de bienfaisance était de l'ordre de 50 000 \$. Ce coût pourrait bien avoir doublé depuis²³⁵.

De manière plus générale, Joanna Cave (The Mowatt Centre) a qualifié le processus d'appel de « processus qui exige beaucoup de ressources et de temps et qui est très complexe²³⁶ ».

Plusieurs témoins ont formulé des préoccupations quant au coût du point de vue de l'accès à la justice. Par exemple, un témoin a indiqué que le coût des appels fait en sorte que les

²³² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 10 décembre 2018 (Susan Manwaring, associée et chef, groupe Impact social, Miller Thomson LLP, à titre personnel).

²³³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 5 novembre 2018 (Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, à titre personnel).

²³⁴ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Hunter).

²³⁵ Muttart Foundation, *Submission to the Special Committee of the Senate on the Charitable Sector*, octobre 2018, p. 11 [TRADUCTION]. Les recommandations formulées dans ce mémoire ont été présentées dans un *mémoire* au comité.

²³⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales, The Mowat Centre).

organismes de bienfaisance et les demandeurs « n'ont aucun recours juridique pratique sous le régime actuel²³⁷ », tandis qu'un autre a qualifié le concept du mécanisme d'appel d'« illusoire²³⁸ ».

Règles

Selon les témoins, dont Mme Chan, l'une des raisons pour lesquelles la définition d'organisme de bienfaisance n'a pas évolué à la Cour d'appel fédérale, c'est que « les appels sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance sont régis par des principes de contrôle du droit administratif, et non par des principes d'examen en appel judiciaire²³⁹ ». Autrement dit, la Cour ne se demande pas si la Direction des organismes de bienfaisance a conclu à « la bonne réponse, mais si la réponse est une conclusion raisonnable compte tenu des faits²⁴⁰ ».

Cette approche est problématique, car elle ne permet pas à la Cour d'examiner les éléments de preuve. Comme on l'a expliqué au comité :

La correspondance est déposée à la Cour. Il n'y a pas de contre-interrogatoire des témoins. Il n'y a habituellement pas de place pour le témoignage d'experts sur les changements sociaux. La preuve n'est pas vérifiée²⁴¹.

Le comité a appris que le Canada, en suivant cette approche, n'est pas en phase avec les autres pays, qui permettent de plus en plus les appels *de novo*²⁴². En clair, les appels *de novo* permettent au tribunal d'appel d'examiner les éléments de preuve plutôt que de simplement accepter les faits comme ils ont été présentés dans le dossier de l'instance réglementaire.

Selon M. Parachin, l'examen des éléments de preuve par la Cour d'appel « permet une présentation plus rigoureuse des faits, une meilleure analyse contextuelle et davantage de possibilités de faire évoluer la loi comparativement à ce que l'on peut observer au Canada²⁴³ ». Il est d'avis que « l'obligation d'en appeler directement à la Cour d'appel fédérale en se fondant sur le dossier de correspondance établi avec l'instance réglementaire est peut-être l'un des facteurs qui expliquent le très petit nombre de cas où les organismes de bienfaisance ont gain de cause²⁴⁴ ».

²³⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Malcolm Burrows, conseiller en philanthropie, Scotia Gestion du patrimoine).

²³⁸ Muttart Foundation (2018), p. 11 [TRADUCTION].

²³⁹ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²⁴⁰ CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

²⁴¹ Muttart Foundation (2018), p. 12 [TRADUCTION].

²⁴² CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

²⁴³ *Ibid.*

²⁴⁴ *Ibid.*

Conséquences

Le coût élevé, combiné aux minces chances de réussite, ont fait en sorte que moins d'affaires dans ce domaine ont été entendues par la Cour d'appel fédérale. Ainsi, ce ne sont pas les décisions juridiques qui ont approfondi la compréhension juridique des organismes de bienfaisance, mais plutôt l'ARC qui « a défini le droit régissant les organismes de bienfaisance par le truchement du processus administratif²⁴⁵ ». Selon les témoins, ce recours au processus administratif impose un fardeau injuste à l'ARC et soulève des questions de droit quant à savoir d'où devrait émaner la réforme de la loi.

En appliquant la loi, les organismes administratifs doivent inévitablement l'interpréter. Or, si les témoins ont fait valoir que l'ARC « devrait être encouragée à tenir compte de l'évolution des normes et des valeurs sociétales pour formuler sa propre interprétation judiciaire²⁴⁶ », ils ont aussi reconnu qu'elle ne pouvait pas s'arroger le rôle du législateur. Par exemple, comme M. Hunter l'a expliqué au comité, ce « n'est ni le rôle ni le mandat de l'organisme de réglementation de décider, d'un point de vue administratif, si on devrait reconnaître de nouvelles fins²⁴⁷ ». En d'autres mots, selon M. Parachin, l'incapacité de la Cour d'appel fédérale de faire avancer le droit place l'ARC dans une position difficile :

Je crains que l'on en demande trop actuellement à l'ARC sans qu'elle puisse compter sur l'intervention des tribunaux. L'ARC doit se prononcer sur différentes questions sans pouvoir miser sur une common law pleinement évoluée tout en faisant l'objet des critiques de certains qui estiment que l'on procède trop rapidement et d'autres qui croient que l'on ne va pas assez vite. Une jurisprudence plus abondante serait utile à ce niveau²⁴⁸.

Solutions possibles

Le sens juridique d'organisme de bienfaisance peut évoluer de deux manières : par l'avancement de la common law ou par l'adoption d'une nouvelle définition légale. Comme il en a été question ci-dessus, le Canada ne dispose ni d'une définition légale ni d'un bilan solide à l'égard de l'avancement de celle-ci dans la common law. Ayant établi l'ampleur du problème auquel le secteur est confronté, les témoins ont ensuite parlé des avantages et des désavantages des principales façons de changer les choses.

Adoption d'une définition légale

Mme Chan a informé le comité que bon nombre de pays, dont l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse, l'Irlande, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, disposent d'une définition légale d'organisme de bienfaisance. Elle a fait valoir qu'une telle approche donne lieu à un

²⁴⁵ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Burrows).

²⁴⁶ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Broder).

²⁴⁷ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Hunter).

²⁴⁸ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

débat public sur ce qui devrait être considéré comme étant un organisme de bienfaisance et a déclaré « qu'il s'agit peut-être de la meilleure façon de procéder » pour le Canada²⁴⁹. De son côté, M. McRae a recommandé au Canada d'examiner les juridictions où le régime de la bienfaisance se compare au sien et de codifier la définition d'« organisme de bienfaisance²⁵⁰ ».

S'ils reconnaissent la valeur d'un débat public, plusieurs témoins ne sont néanmoins pas convaincus de l'utilité d'une définition légale. Entre autres préoccupations, la Muttart Foundation a soutenu que toute liste de fins de bienfaisance incluse dans une loi « serait statique et ne pourrait être modifiée que par des modifications législatives ». En conséquence, il pourrait être difficile de garder la loi à jour si l'examen législatif n'est pas prioritaire pour le gouvernement²⁵¹. Mme Chan a plutôt fait observer que plusieurs juridictions incluent une catégorie résiduelle dans leur définition légale, ce qui permet aux tribunaux de conserver un rôle en matière d'élaboration du droit par analogie²⁵².

Les opposants à la définition légale d'organisme de bienfaisance ont fait valoir que l'inclusion d'une définition dans la loi « ouvre la porte aux caprices de la vie politique²⁵³ ». Certains ont dit craindre que l'incertitude créée par la politisation de la définition et l'assujettissement de cette dernière à des modifications selon les changements de gouvernement mine « l'efficacité des organisations²⁵⁴ ». En outre, un avocat a indiqué que l'ajout de nouvelles catégories de fins de bienfaisance ou le retrait de celles qui existent déjà pourraient « provoquer une guerre culturelle qui bouleverserait le secteur²⁵⁵ ».

La répartition des pouvoirs a aussi été un argument invoqué contre la codification. Puisque la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde aux provinces la compétence en ce qui concerne la propriété et les droits civils, le gouvernement fédéral ne peut dicter la loi aux provinces sur ces questions. Par conséquent, même si le Parlement adoptait une définition légale d'organisme de bienfaisance aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, rien ne garantit que les provinces adopteraient la même définition aux fins de la loi provinciale. On se retrouverait ainsi, au Canada, avec « une différenciation de l'interprétation du concept de bienfaisance : une interprétation aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et une autre [...] pour l'application des lois provinciales », notamment les questions comme la planification successorale et la planification de dons²⁵⁶.

²⁴⁹ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²⁵⁰ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (McRae).

²⁵¹ Muttart Foundation (2018), p. 31 [TRADUCTION].

²⁵² CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²⁵³ Muttart Foundation (2018), p. 31 [TRADUCTION].

²⁵⁴ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Broder).

²⁵⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Mark Blumberg, à titre personnel). Le comité a entendu très peu de témoignages sur ce que devrait contenir la future liste des catégories légales de fins de bienfaisance; toutefois, la British Columbia Humanist Association a fait valoir que l'avancement de la religion devrait être omis ou encore que l'on devrait préciser « que l'on entend également par "religion" i) toute religion fondée sur la croyance en plus d'un Dieu et ii) toute religion n'étant pas fondée sur la croyance en un Dieu ». (CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018, p. 3).

²⁵⁶ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

Enfin, des témoins se sont demandé s'il est possible de faire une distinction nette entre une approche fondée sur la loi et une autre fondée sur la common law. Dans le mémoire qu'il a présenté au comité, M. Parachin a fait observer que « la codification a des résultats mitigés parce que même les pays très enclins à la codification demeurent profondément attachés à la common law²⁵⁷ ».

Cour canadienne de l'impôt

La majorité des témoins ayant comparu devant le comité ont soutenu que la meilleure façon d'assurer l'évolution continue de la common law serait d'accorder à la Cour canadienne de l'impôt (Cour de l'impôt) la compétence dans les affaires relevant du droit régissant les organismes de bienfaisance. Ce point a été soulevé à maintes reprises, tant par les membres du milieu juridique que par les intervenants du secteur en général.

Les arguments avancés à l'appui de cette recommandation s'articulaient autour de quatre thèmes : cohérence, coût, clarté et qualité.

Cohérence

Les témoins, dont Lisa Lalande (The Mowat Centre), ont souligné que les autres appels liés à l'impôt relèvent de la Cour de l'impôt²⁵⁸. Par exemple, tant les contribuables que les sociétés peuvent interjeter appel d'une décision auprès de la Cour de l'impôt s'ils sont insatisfaits de l'issue du processus d'examen interne de l'ARC²⁵⁹. Selon M^{me} Lalande et d'autres témoins, il conviendrait que les appels liés aux organismes de bienfaisance soient traités de la même manière.

Coût

Comme il en a déjà été question, le coût est un obstacle de taille qui empêche les organismes de bienfaisance de saisir la Cour d'appel fédérale de leurs causes. Pendant les audiences du comité, plusieurs témoins ont soutenu que si l'on accordait à la Cour de l'impôt la compétence de régler les affaires relevant du droit régissant les organismes de bienfaisance, les organismes de bienfaisance disposeraient d'un accès à la justice plus abordable. Néanmoins, l'appui à l'argument de l'économie de coût n'était pas unanime. Par exemple, M. Parachin s'est dit incapable d'affirmer que le mécanisme proposé serait nécessairement moins cher²⁶⁰, tandis que Mme Chan a indiqué qu'elle n'a « jamais été

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif, The Mowat Centre).

²⁵⁹ ARC, *Déposer un appel auprès de la Cour*.

²⁶⁰ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

complètement convaincue » que la proposition réglerait le « problème d'accès à la justice ». Elle a insisté sur le fait que « les frais juridiques peuvent augmenter rapidement²⁶¹ » avec le dépôt d'éléments de preuve, comme ce serait le cas si les appels étaient renvoyés à la Cour de l'impôt et entendus dans le cadre d'audiences *de novo*.

Cela dit, M. Parachin a aussi reconnu que le système actuel n'est pas sans coût pour les œuvres de bienfaisance²⁶². En outre, il a fait observer qu'aucune option de réforme, « soit l'adoption d'une définition statutaire et un nouveau mode de révision judiciaire plus efficient [...] ne rendra les recours particulièrement accessibles aux petits organismes de bienfaisance ». Par exemple, selon lui, « ce n'est pas comme [si les organismes de bienfaisance] allaient avoir tout à coup les moyens de faire du lobbying auprès du gouvernement fédéral²⁶³ ». Enfin, il s'est dit d'avis que même si la Cour de l'impôt ne s'avérait pas plus abordable que la Cour d'appel fédérale, un appel *de novo* aurait tout de même l'avantage de permettre le dépôt de nouveaux éléments de preuve²⁶⁴.

Les témoins ont aussi abordé la question du coût de la réforme proposée du point de vue du gouvernement fédéral. Selon la Muttart Foundation, le changement proposé pourrait être réalisé avec « un minimum de nouvelles ressources » :

Au cours de l'exercice 2016-2017, la Cour de l'impôt a entendu plus de 6 300 causes. Il est peu probable que le nombre d'appels des organismes de bienfaisance donne lieu à une augmentation de plus de 1 % de la charge de travail. Nous sommes conscients que l'augmentation de la charge de travail pourrait exiger la réaffectation de certaines ressources au ministère de la Justice, qui représente l'ARC devant la Cour de l'impôt, mais nous croyons que ces ressources peuvent être justifiées au nom de l'équité²⁶⁵.

Clarté

Karen Cooper (Drache Aptowitzer LLP) a souligné qu'il serait « économiquement viable » de permettre aux organismes de contester les décisions et que cela ferait augmenter le nombre de décisions judiciaires et, par ricochet, améliorerait la clarté sur le plan juridique²⁶⁶. Comme Bob Wyatt (Muttart Foundation) l'a rappelé au comité, l'ARC ne tient pas de liste des demandes rejetées. Par conséquent, « ce n'est que dans le cadre d'appels que nous découvrons quelles organisations se sont vu refuser le statut d'organisme de bienfaisance et pour quelles raisons²⁶⁷ ». L'amélioration de la transparence et de la clarté sur le plan juridique serait utile non seulement aux avocats, mais aussi à l'ARC, car elle lui

²⁶¹ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²⁶² CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Muttart Foundation (2018), p. 14 [TRADUCTION].

²⁶⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Karen Cooper, conseillère juridique, Drache Aptowitzer s.r.l.).

²⁶⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Bob Wyatt, directeur exécutif, Muttart Foundation).

permettrait de mieux orienter ses travaux à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance et de la surveillance de la conformité²⁶⁸.

Qualité

Selon les témoins, la capacité de la Cour de l'impôt d'entendre la preuve est de la plus haute importance. Au sujet de la décision rendue dans l'affaire *Credit Counselling Services of Atlantic Canada Inc.* (dont il est question ci-dessus), Mme Manwaring a fait valoir que « l'absence d'audience en bonne et due forme crée de mauvais jugements²⁶⁹ ». En outre, selon un témoin, le système actuel, dans le cadre duquel la Cour d'appel fédérale se fonde uniquement sur le dossier de l'ARC, dénote un « manque total de respect » à l'endroit des organismes du secteur²⁷⁰.

Les témoins ont néanmoins admis que la Cour de l'impôt ne serait pas une panacée, tout particulièrement en ce qui concerne son caractère abordable. À propos des moyens de promouvoir l'accès à la justice, les témoins ont dit qu'il serait possible d'établir « un programme spécial de contestation judiciaire pour aider [l]es petits organismes de bienfaisance à tenter des poursuites contre le gouvernement ». Interrogé quant à savoir s'il appuierait un tel programme, le professeur Pacharin a répondu qu'il serait « porté instinctivement à répondre » qu'il appuierait toute mesure qui ferait augmenter le nombre de causes entendues par la cour. Cependant, il a tenu à rappeler qu'il serait important d'assurer l'indépendance d'un tel programme²⁷¹.

Dans le même ordre d'idées, la Muttart Foundation a préconisé l'établissement d'un fonds de litige semblable au Programme de contestation judiciaire pour que les bonnes causes se retrouvent dans le système judiciaire²⁷². La fondation voit le fonds comme une solution de rechange au cas où le gouvernement n'accorderait pas la compétence des affaires relevant du droit régissant les organismes de bienfaisance à la Cour de l'impôt.

Le comité convient de l'importance de s'assurer que la définition d'organisme de bienfaisance suit l'évolution des besoins de la société. À son avis, les arguments avancés pour que l'on accorde la compétence du droit relatif aux organismes de bienfaisance à la Cour canadienne de l'impôt ont beaucoup de poids. Par conséquent, le comité recommande :

²⁶⁸ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Cave).

²⁶⁹ CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

²⁷⁰ CSSB, *Témoignages*, 42^e législature, 1^{re} session, 19 novembre 2018 (Gordon Floyd, à titre personnel).

²⁷¹ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Pacharin).

²⁷² Muttart Foundation (2018), p. 32 [TRADUCTION].

Recommandation 23

Que le gouvernement du Canada propose des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin que tous les appels des décisions rendues par la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada soient transférés à la Cour canadienne de l'impôt où aura lieu une audience *de novo*, après examen par la Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada;

de donner aux organismes dont la demande d'enregistrement est rejetée ou dont le statut est révoqué un droit d'appel à la Cour canadienne de l'impôt lorsque la Direction des appels en matière fiscale et de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada (la Direction) ne rend pas de décision dans les six mois suivant la date à laquelle elle est saisie de l'affaire.

Recommandation 24

Que, compte tenu de l'importance de favoriser l'évolution de la définition d'organisme de bienfaisance dans la common law, le gouvernement du Canada envisage de prendre des mesures pour aider les organismes dont la demande d'enregistrement est refusée ou dont le statut est révoqué à en appeler des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence du revenu du Canada.

Même si le comité croit que le fait d'accorder la compétence des affaires relevant du droit régissant les organismes de bienfaisance à la Cour de l'impôt éliminera un important obstacle à l'évolution de la common law, il constate aussi que la mise en œuvre de cette proposition n'empêchera pas l'examen plus poussé du sens que donne la common law à organisme de bienfaisance et qui vise à déterminer s'il faudrait une loi pour élargir ce sens. Tout examen de la question devrait être mené en consultant les intervenants du secteur, de manière à ce que divers points de vue soient pris en compte. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 25

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, examine le sens donné à organisme de bienfaisance en common law afin de déterminer si le Canada devrait suivre l'approche adoptée par d'autres gouvernements, notamment ceux d'Australie et d'Angleterre, et promulguer une loi qui l'élargirait.

Donataires reconnus et autres organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel

La discussion sur la meilleure façon de permettre à la définition d'organisme de bienfaisance d'évoluer s'est inscrite dans un débat plus vaste sur les types d'organismes qui devraient se voir accorder un traitement fiscal préférentiel. Les témoins ont réfléchi à la nécessité de tenir compte des groupes émergents, comme les organisations journalistiques sans but lucratif et les entreprises sociales, et se sont demandé s'il fallait traiter tous les organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel de manière égale.

Mme Chan a souligné que le Canada avait un « système très uniforme » d'avantages fiscaux pour les organismes de bienfaisance et a expliqué que d'autres pays accordaient des avantages fiscaux en fonction de différentes catégories d'organismes de bienfaisance²⁷³. Dans la même veine, Mark Blumberg (Blumberg Segal LLP) a proposé au gouvernement fédéral d'envisager de mettre en place un système dans le cadre duquel la capacité de remettre des reçus à des fins fiscales ne reposerait pas sur le fait d'être un organisme de bienfaisance enregistré, mais plutôt sur celui d'appartenir à une catégorie plus restreinte d'organismes recevant des dons déductibles²⁷⁴. Pour sa part, Sidney Ribaux (Équiterre) a rappelé au comité que le Canada est doté d'un système bijuridique et a suggéré que le gouvernement fédéral devrait aussi tenir compte des modèles de soutien des organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel utilisés dans les pays de droit civil, comme la France²⁷⁵.

Selon M. Hunter, avant d'étudier le bien-fondé des divers modèles d'octroi d'avantages fiscaux aux organismes se consacrant au bien public, il faudrait déterminer sur quel motif d'ordre public repose la distinction entre les différents types d'organismes :

Comme Mme Chan l'a dit, en fonction de toute la gamme des entités recevant un traitement fiscal préférentiel, une possibilité, c'est que certaines d'entre elles aient un taux d'imposition différent. Mais cela veut dire qu'il y a des lignes, et vous devez d'abord décider quelle est la ligne entre les organismes de bienfaisance, les organisations à but non lucratif, les organisations qui offrent des avantages sociaux et les journaux qui cherchent à obtenir le statut d'organisation à but non lucratif afin de recevoir un certain avantage²⁷⁶.

Au cours du débat sur la manière dont les différents types d'organismes devraient être traités, les témoins ont accordé une attention particulière aux donataires reconnus. L'expression est définie dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) et englobe divers types d'organismes, dont le groupe le plus important est formé des organismes de bienfaisance

²⁷³ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Chan).

²⁷⁴ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Mark Blumberg, Blumberg Segal LLP, à titre personnel).

²⁷⁵ CSSB, *Témoignages*, 42^e législature, 1^{re} session, 18 mars 2019 (Sidney Ribaux, fondateur et directeur général, Équiterre).

²⁷⁶ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Hunter).

enregistrés²⁷⁷. Les donataires reconnus peuvent délivrer des reçus officiels pour les dons et les cadeaux qu'ils reçoivent de particuliers et de sociétés, ce qui permet aux donateurs de demander des crédits d'impôt ou des déductions. En outre, les donataires reconnus peuvent recevoir des cadeaux des organismes de bienfaisance enregistrés. En somme, la « désignation des donataires reconnus offre un moyen souple d'offrir des avantages fiscaux et d'assurer une surveillance des comportements qui ne relèvent pas traditionnellement des organismes de bienfaisance canadiens²⁷⁸ ».

L'ARC reconnaît les organismes suivants comme étant des donataires reconnus :

- un organisme de bienfaisance enregistré (y compris un organisme enregistré de services nationaux dans le domaine des arts);
- une association canadienne enregistrée de sport amateur;
- une société d'habitation enregistrée située au Canada créée uniquement dans le but de fournir des logements à loyer modique aux personnes âgées;
- une municipalité canadienne enregistrée;
- une municipalité ou un organisme public enregistré remplissant une fonction gouvernementale au Canada;
- une université enregistrée située à l'étranger, dont la population étudiante inclut généralement des étudiants du Canada;
- un organisme de bienfaisance enregistré situé à l'étranger qui a reçu un don de Sa Majesté du chef du Canada par le passé;
- Sa Majesté du chef du Canada, une province ou un territoire;
- l'Organisation des Nations Unies et ses organismes²⁷⁹.

Le comité constate que le projet de loi C-97, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures, propose de modifier la définition de donataire reconnu dans la LIR en y ajoutant les « organisations journalistiques enregistrées²⁸⁰ ». La mesure proposée est l'une des trois

²⁷⁷ Terrance S. Carter et coll., [Charity Law 2011- Year in Review](#), *Charity Law Bulletin*, n° 275, 25 janvier 2012 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁷⁸ CSSB, [mémoire](#), 1^{re} session, 42^e législature, octobre 2018 (The Pemsel Case Foundation), p. 15.

²⁷⁹ ARC, Lignes directrices CG-010, [Donataires reconnus](#).

²⁸⁰ [Projet de loi C-97, Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 19 mars 2019 et mettant en œuvre d'autres mesures](#).

mesures fiscales visant les organisations journalistiques produisant des nouvelles originales. Le comité n'a entendu aucun témoignage sur le projet de loi C-97.

La Pemsel Case Foundation a fait valoir que plutôt que d'élargir le sens d'organisme de bienfaisance par la législation, une solution de rechange serait l'ajout de classifications de donataires reconnus²⁸¹. Elle a toutefois souligné que, contrairement aux États-Unis, qui ont « fait le choix délibéré d'établir de multiples classifications pour les organismes exemptés », il n'existe pas au Canada de cadre stratégique global pour guider l'élaboration de nouvelles sous-catégories de donataires reconnus²⁸². La Pemsel Case Foundation a donc recommandé que l'on entreprenne une étude sur les considérations stratégiques ayant trait au statut de donataire reconnu pour examiner le bien-fondé de la désignation et déterminer si d'autres classifications devraient être établies éventuellement²⁸³.

Le comité est sensible à la nécessité de se pencher sur le traitement fiscal convenant aux groupes émergents, comme les entreprises sociales sans but lucratif, et de veiller à ce que les catégories actuelles de donataires reconnus continuent de répondre aux besoins de la société canadienne. Il reconnaît aussi l'importance de déterminer comment le concept de « donataire reconnu » devrait s'inscrire dans le régime réglementaire de même que d'explorer si différents types de donataires reconnus devraient bénéficier de différents traitements en vertu de la LIR. Cet examen est un exercice important qui nécessiterait une période de réflexion approfondie et la tenue de consultations, si l'on veut que le Canada conçoive un cadre réglementaire fondé sur des principes en mesure de soutenir le secteur.

Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 26

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire du Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance, examine les enjeux politiques liées aux donataires reconnus et au statut fiscal préférentiel. Cet examen devrait être mené dans l'optique d'établir un cadre fondé sur des principes pour les nouvelles catégories de donataires reconnus et les autres organismes bénéficiant d'un traitement fiscal préférentiel.

²⁸¹ CSSB, *mémoire*, octobre 2018 (The Pemsel Case Foundation), p. 13.

²⁸² *Ibid.*, p. 16.

²⁸³ *Ibid.*



Étant donné que les organismes de bienfaisance enregistrés profitent d'allégements fiscaux appréciables, ils doivent respecter un certain nombre de règles qui régissent l'utilisation de leurs fonds. En termes généraux, les règles énoncées dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) prévoient que les organismes de bienfaisance peuvent dépenser leurs fonds seulement pour certaines activités ou pour faire des dons à d'autres donataires reconnus²⁸⁴. Veiller à ce que ces règles soient claires et adaptées aux besoins est une priorité qui a été énoncée par tous les intervenants du secteur. Le comité a appris que :

Les règles de la LIR touchant les organismes de bienfaisance sont essentiels et centrales. Elles ne constituent pas une priorité concurrente ni une préoccupation indépendante. Elles sont le fondement sur lequel tout le reste repose²⁸⁵.

Des témoins, y compris Hilary Pearson (Fondations philanthropiques Canada), ont toutefois signalé que ces règles ont été créées de manière décousue, ce qui donne un régime qu'ils jugent complexe, dépourvu de cohérence et, souvent, dépassé²⁸⁶. En outre, des témoins ont informé le comité que les règles de la LIR visant les organismes de bienfaisance enregistrés sont mal comprises à la fois par l'autorité chargée de la réglementation et par les organismes²⁸⁷. Sur le plan individuel, la mauvaise compréhension ou la mauvaise application des règles ont de graves conséquences pour les organismes de bienfaisance lorsqu'elles entraînent le rejet ou la révocation de l'enregistrement. Sur le plan sociétal, les collectivités sont perdantes parce que les dispositions de la LIR « limitent inutilement les approches novatrices pour aborder les questions sociales, économiques et culturelles contemporaines²⁸⁸ ».

Par conséquent, de nombreux témoins, dont M^{me} Pearson, estiment qu'un examen et une réforme complets des dispositions de la LIR régissant la conduite des organismes de bienfaisance enregistrés sont une priorité²⁸⁹. De façon plus précise, les témoins ont cerné cinq principaux domaines devant faire l'objet de réformes : les catégories d'organismes de

²⁸⁴ Susan Manwaring et Andrew Valentine, « Canadian structural options for social enterprise », *The Philanthropist*, vol. 23, 2010 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

²⁸⁵ CSSB, *mémoire*, octobre 2018 (The Pemsel Case Foundation) p. 4-5.

²⁸⁶ Voir, par exemple, ou CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature (Hilary Pearson, présidente, Fondations philanthropiques Canada).

²⁸⁷ Voir, par exemple, CSSB, *mémoire*, octobre 2018 (The Pemsel Case Foundation), p. 4.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 2.

²⁸⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Pearson).

bienfaisance enregistrés; les activités politiques; les activités commerciales; les règles sur la direction et le contrôle/critère de ses propres activités; la règle qui interdit de faire des dons à des donataires non reconnus.

Pour les organismes de bienfaisance, chacun de ces points présente des défis spécifiques, qui sont dans bien des cas liées en partie aux références aux « activités de bienfaisance » incluses dans la LIR. Comme l'ont fait remarquer de nombreux témoins, la common law enregistre et régleme les organismes de bienfaisance en fonction des fins de bienfaisance, mais dit très peu de choses sur les activités que ces organismes peuvent exercer. D'une façon générale, « [e]n vertu de la common law, une activité est considérée comme une activité de bienfaisance si elle est réalisée à des fins de bienfaisance²⁹⁰ ». Autrement dit :

La common law régleme indirectement les activités des organismes de bienfaisance parce qu'elle met en application l'exigence voulant que ces organismes œuvrent exclusivement à des fins de bienfaisance.²⁹¹

Toutefois, l'ajout de références aux « activités de bienfaisance » dans la LIR aurait apparemment attiré une attention soutenue sur les activités, et ce, au détriment des fins²⁹².

Tout au long des audiences, des témoins se sont dits exaspérés par la confusion que causent les divergences entre la common law, qui met l'accent sur les « fins de bienfaisance », et la LIR, qui met l'accent sur les « activités de bienfaisance ». Bien que de nombreux témoins aient prôné la suppression des références à l'expression « activités de bienfaisance » dans la LIR²⁹³, ils reconnaissent néanmoins la nécessité d'interdire certaines activités ou pratiques. Selon M. Parachin, quand le Parlement intervient par voie législative « pour mettre un frein à certaines activités lorsque la common law est trop permissive, [...] il faut procéder pour ce faire de façon chirurgicale²⁹⁴ ». Dans le même ordre d'idées, la Pemsel Case Foundation soutient que :

Les dispositions portant sur les activités devraient être rares et adoptées uniquement lorsqu'elles peuvent être justifiées pour des raisons explicites de politique fiscale. [...] En ce qui a trait aux dispositions portant sur les activités, on devrait reconnaître qu'à quelques exceptions près, par exemple l'interdiction de se livrer à des activités politiques partisans, la common law donne une large marge de manœuvre relativement à ce qu'un organisme de bienfaisance peut

²⁹⁰ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

²⁹¹ *Reconsidering Bob Jones: The Problem with Public Policy, the Challenge Finding A Better Solution*, p. 30, exposé présenté par Adam Parachin à l'École de droit de l'Université de New York, National Center on Philanthropy and the Law, « Revisiting Bob Jones University : Seeking Clarity on Fundamental Public Policy After 35 Years », 25 et 26 octobre 2018 [TRADUCTION].

²⁹² Pour avoir un aperçu historique des « activités de bienfaisance » au sens de la LIR, voir Carl Juneau, *Charitable Activities under the Income Tax Act: An historical perspective*, 2015.

²⁹³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 3 décembre 2018 (Karen Cooper, membre, Organismes de bienfaisance et à but non lucratif, Association du Barreau canadien).

²⁹⁴ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

faire. Les interdictions s'appliquant aux activités doivent donc être précises et claires²⁹⁵.

Catégories d'organismes de bienfaisance enregistrés

La LIR établit trois catégories d'organismes de bienfaisance enregistrés : les œuvres de bienfaisance, les fondations publiques et les fondations privées. Ces termes sont définis au paragraphe 149.1(1) de la LIR. La définition du terme « œuvre de bienfaisance » compte plusieurs éléments et précise notamment que l'organisation doit :

- être constituée et administrée exclusivement à des fins de bienfaisance;
- consacrer la totalité de ses ressources à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même.

La définition du terme « fondation de bienfaisance », en revanche, bien qu'elle conserve l'exigence relative à la constitution et à l'administration exclusivement à des fins de bienfaisance, ne mentionne aucunement les activités de bienfaisance.

Défis soulignés par les témoins

Des témoins ont expliqué au comité que la distinction entre les organismes de bienfaisance et les fondations a initialement été établie pour faire la différence entre les entités qui mènent les activités et celles qui financent ces activités²⁹⁶. Toutefois, selon M. Parachin, les dispositions créent une dichotomie trompeuse :

À la base, il y a deux types d'entités : les fondations de bienfaisance, qui doivent être créées et exploitées à des fins caritatives, et les œuvres de bienfaisance, qui doivent consacrer leurs ressources à des activités de bienfaisance. On pourrait croire qu'il s'agit de deux entités différentes, mais étant donné que la common law définit les activités en fonction de leur fin, ce sont en fait deux façons de dire la même chose²⁹⁷.

De nombreux témoins ont informé le comité que le libellé des dispositions sème la confusion, de sorte que les tribunaux et l'ARC font une fixation sur les activités :

Au cours des 30 dernières années, nous avons constaté que cette situation suscite une confusion démesurée à l'égard de toutes sortes d'activités, dont les activités politiques, les activités commerciales et

²⁹⁵ CSSB, *mémoire* (The Pemsel Case Foundation), octobre 2018, p. 11.

²⁹⁶ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

²⁹⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York, à titre personnel) [TRADUCTION].

les activités de direction et de contrôle. Tous les problèmes de nature générale proviennent de cette seule distinction²⁹⁸.

Solutions proposées

La Pemsel Case Foundation a recommandé de remplacer les trois catégories existantes d'organismes de bienfaisance enregistrés par deux nouvelles catégories : les organismes de bienfaisance publics et les organismes de bienfaisance privés. De l'avis de cette fondation, « les organismes de bienfaisance publics et privés devraient être soumis aux mêmes mesures réglementaires de base, et une réglementation supplémentaire devrait viser les organismes de bienfaisance privés afin de prévenir les méfaits clandestins et les transactions intéressées²⁹⁹ ».

D'autres témoins ont donné leur aval à cette recommandation, dont Karen Cooper (Drache Aptowitz LLP), qui a fait remarquer qu'elle ne peut penser à aucune situation qui justifierait de conserver les catégories actuelles³⁰⁰. Aucun témoin n'a proposé de libellé pour les nouvelles catégories, mais plusieurs ont exprimé leur appui en faveur de l'élimination de toute référence aux activités de bienfaisance dans les définitions³⁰¹.

Le comité est convaincu par les arguments avancés en faveur du remplacement des catégories existantes d'organismes de bienfaisance enregistrés. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 27

Que le gouvernement du Canada remplace les catégories actuelles d'organismes de bienfaisance enregistrés par deux nouvelles catégories : les organismes de bienfaisance publics et les organismes de bienfaisance privés.

Activités politiques

Au cours de ses audiences, le comité a entendu des témoignages au sujet des activités politiques des organismes de bienfaisance. Comme on le verra ci-après, le gouvernement

²⁹⁸ *Ibid.* [TRADUCTION]. Voir aussi, CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Pearson).

²⁹⁹ Pemsel Case Foundation, *mémoire*, octobre 2018, p. 9-10.

³⁰⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 8 avril 2019 (Karen Cooper, conseillère juridique, Drache Aptowitz LLP).

³⁰¹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 3 décembre 2018 (Cooper). Pour sa part, M^{me} Pearson estime que la question de retirer ou non les activités de la LIR pourrait être étudiée dans le cadre d'un examen plus général des dispositions de la LIR visant les organismes de bienfaisance (CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Pearson)).

fédéral a entrepris des réformes dans ce domaine du droit pendant la durée de l'étude du comité. Pour l'instant, le comité ne recommande aucune autre réforme à ce sujet.

Avant les réformes adoptées récemment, le cadre législatif qui régissait les activités politiques des organismes de bienfaisance était défini aux paragraphes 149.1(6.1) et 149.1(6.2) de la LIR. En termes généraux, ces dispositions énonçaient que les organismes de bienfaisance devaient consacrer « la presque totalité » leurs ressources à leurs fins ou à leurs activités de bienfaisance, mais qu'ils pouvaient « entreprendre un nombre restreint d'activités politiques non partisans pour appuyer leurs fins de bienfaisance³⁰² ». Selon l'interprétation de l'ARC, « la presque totalité » signifie qu'au plus 10 % des ressources peuvent être consacrées à des activités politiques³⁰³. D'après les témoins, ces règles étaient floues et déroutantes, et elles contribuaient à dissuader les organismes de bienfaisance de participer au débat public. Par exemple, Susan Phillips a expliqué que les règles faisaient en sorte qu'un grand nombre d'organismes de bienfaisance choisissaient « de ne pas transmettre leur expertise et leur savoir³⁰⁴ » et de ne pas participer au débat par crainte de sanctions, comme la perte de leur statut d'organisme de bienfaisance.

On envisageait déjà d'apporter des modifications aux règles de la LIR concernant les activités politiques lorsque le comité a entrepris son étude. En novembre 2015, le premier ministre a demandé à la ministre du Revenu national de travailler avec le ministre des Finances pour moderniser la loi qui régit le secteur des organismes de bienfaisance³⁰⁵. Le 27 septembre 2016, la ministre du Revenu national « a annoncé que des consultations se dérouleraient auprès des organismes de bienfaisance, en vue de clarifier les règles régissant leur participation à des activités politiques³⁰⁶ ». En mars 2017, le Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance a déposé son rapport final, dans lequel il recommandait, entre autres, de modifier la LIR afin d'autoriser les organismes de bienfaisance à « participer pleinement [...] au dialogue non partisan sur les politiques publiques et à l'élaboration de celles-ci, pourvu que ces activités soient secondaires à leurs fins de bienfaisance et qu'elles contribuent à leur avancement³⁰⁷ ».

Le changement amorcé s'est poursuivi avec la décision rendue en juillet 2018 par la Cour supérieure de justice de l'Ontario dans l'affaire *Canada Without Poverty v. Attorney General of Canada*³⁰⁸.

³⁰² Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance, *Rapport du Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance*, 31 mars 2017.

³⁰³ ARC, *Activités politiques : Énoncé de politique*.

³⁰⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 16 avril 2008 (Susan Phillips, professeure et directrice d'études, programme de maîtrise en philanthropie et en leadership de l'économie sociale, École d'administration et de politiques publiques, Université Carleton, à titre personnel). Voir aussi : CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 26 novembre 2018 (Terrance Carter, à titre personnel).

³⁰⁵ Premier ministre du Canada, *Lettre de mandat de la ministre du Revenu national*, 12 novembre 2015.

³⁰⁶ ARC, *Clarifier les règles régissant les activités politiques des organismes de bienfaisance : processus de consultation pour 2016 à 2017*.

³⁰⁷ Groupe de consultation sur les activités politiques des organismes de bienfaisance (2017).

³⁰⁸ *Canada Without Poverty v. Attorney General of Canada*, 2018 ONSC 4147 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Canada Sans Pauvreté (CSP) est un organisme de bienfaisance enregistré au titre de la LIR. Sa fin de bienfaisance officielle est le soulagement de la pauvreté, mission qu'elle poursuit en « prenant publiquement position en faveur d'un changement d'orientation et d'attitude³⁰⁹ ». À la suite d'un audit réalisé en 2011, l'ARC a jugé que CSP ne respectait pas les règles de la LIR relativement aux activités politiques, puisque « la presque totalité³¹⁰ » de ses activités supposait une mobilisation politique. CSP a contesté le raisonnement tenu par l'ARC en soutenant que l'interprétation et la mise en application du critère relatif à « la presque totalité » des activités, « tel qu'il est appliqué à la prise de position publique par des organismes de bienfaisance enregistrés, constituent une atteinte à la liberté d'expression, qui est garantie à l'alinéa 2b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*³¹¹ ». CSP a également fait valoir qu'il n'existait aucune « distinction valable » entre « l'expression des opinions politiques (à l'exception de la participation politique partisane) et les activités de bienfaisance³¹² ».

CSP a expliqué ce qui suit au comité :

[N]ous avons soutenu que les restrictions relatives aux activités politiques limitaient notre capacité de dialoguer avec nos membres et avec le public en vue de mener à bien notre objectif de bienfaisance, qui consiste à soulager la pauvreté. Nous avons fait valoir que les dispositions en question empêchaient les gens qui vivent dans la pauvreté de faire part de leurs expériences, de déterminer les causes de la pauvreté et de faire la promotion de recommandations en ce qui concerne les changements qui doivent être apportés aux lois, aux politiques et aux programmes afin d'atténuer la pauvreté. Le juge Morgan a appuyé notre point de vue et a déclaré dans sa décision que, contrairement aux anciens modèles fondés sur des hospices et des soupes populaires, le travail que CSP accomplit en vue d'atténuer la pauvreté, en échangeant des idées, en provoquant des changements d'attitude et en nouant un dialogue au sujet des politiques publiques, est nécessaire pour atteindre son objectif³¹³.

Dans sa décision, la Cour a déclaré que la limite de 10 % imposée à l'expression des opinions politiques porte atteinte, sans justification, au droit à la liberté d'expression qui est garanti à l'alinéa 2b) de la *Charte*. La Cour a donc déclaré que les alinéas 149.1(6.2)a) et 149.1(6.2)b) de la LIR sont inopérants³¹⁴.

Le 29 octobre 2018, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-86, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le

³⁰⁹ *Ibid.*, par. 11 [TRADUCTION].

³¹⁰ *Ibid.*, par. 19 [TRADUCTION].

³¹¹ *Ibid.*, par. 8 [TRADUCTION].

³¹² *Ibid.* [TRADUCTION].

³¹³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 3 décembre 2018 (Michèle Biss, coordonnatrice de l'éducation juridique et de la mobilisation communautaire, Canada Sans pauvreté).

³¹⁴ *Canada Without Poverty v. Attorney General of Canada*, 2018 ONSC 4147, par. 72.

27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures³¹⁵. Parmi les autres mesures en question, le projet de loi permettait à un organisme de bienfaisance de participer « au dialogue sur les politiques publiques et [relatif] à leur élaboration », sans restriction, tant que les activités sont exercées en vue de réaliser les fins de bienfaisance déclarées de l'organisme³¹⁶. Le projet de loi maintenait aussi l'interdiction faite aux organismes de bienfaisance d'exercer « des activités directes ou indirectes de soutien d'un parti politique ou d'un candidat à une charge publique ou d'opposition³¹⁷ ». Le projet de loi C-86 a reçu la sanction royale le 13 décembre 2018.

Le 21 janvier 2019, l'ARC a publié l'ébauche d'une directive administrative sur les activités relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration par les organismes de bienfaisance. Dans sa directive, l'ARC interprète la LIR modifiée par le projet de loi C-86 d'une manière qui autorise « les organismes de bienfaisance à participer pleinement et sans restriction à des [activités relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration] qui réalisent leur fin de bienfaisance déclarée. Ils doivent toutefois éviter de soutenir un parti politique ou un candidat à une charge publique, ou de s'y opposer, directement ou indirectement³¹⁸ ». Les lignes directrices définissent également les notions de « soutien direct » et de « soutien indirect³¹⁹ ».

Réactions suscitées par les réformes

La majorité des témoins étaient favorables, dans l'ensemble, aux modifications apportées par le projet de loi C-86. Terrance Carter (Carters Professional Corporation) a déclaré que ces mesures étaient « un pas dans la bonne direction pour le secteur des organismes de bienfaisance³²⁰ », tandis que Shimon Fogel (Centre consultatif des relations juives et israéliennes) a fait valoir que le projet de loi présentait « une approche raisonnable et équilibrée, surtout qu'il est clair qu'un grand nombre d'organismes de bienfaisance ne pourraient tout simplement pas atteindre leurs buts déclarés sans prendre part à un dialogue sur les politiques publiques³²¹ ».

Quelques témoins ont toutefois émis des réserves et insisté sur la nécessité d'agir avec prudence. Par exemple, selon M. Blumberg, les changements « n'aide[nt] pas davantage l'organisme de bienfaisance de taille moyenne à participer à des activités politiques », mais

³¹⁵ [Projet de loi C-86, Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 27 février 2018 et mettant en œuvre d'autres mesures.](#)

³¹⁶ Le paragraphe 149.1(1) de la LIR modifié par le projet de loi C-86 définit les activités de bienfaisance de manière à y inclure « les activités qui sont relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration et qui sont exercées en vue de la réalisation de fins de bienfaisance ». Pour de plus amples renseignements, voir CSSB, *Témoignages*, 26 novembre 2018 (Carter).

³¹⁷ LIR, art. 6.1 et 6.2.

³¹⁸ ARC, CG-027, *Activités relatives au dialogue sur les politiques publiques ou à leur élaboration par les organismes de bienfaisance*, « Réalisation d'une fin de bienfaisance déclarée », 21 janvier 2019.

³¹⁹ *Ibid.*

³²⁰ CSSB, *Témoignages*, 26 novembre 2018 (Carter).

³²¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Shimon Fogel, chef de la direction, Centre consultatif des relations juives et israéliennes).

aide plutôt « quelques bien nantis ou de grosses compagnies à essentiellement dominer le discours politique dans notre pays³²² ». Dans le même ordre d'idées, Gail Picco (stratège en bienfaisance) a fait valoir qu'« il n'est pas nécessaire d'autoriser les organismes de bienfaisance à dépenser un montant illimité pour les activités politiques, [car cela] a plutôt des conséquences profondes et négatives pour le pays³²³ ». Certains témoins, comme M. Carter, ont contesté cette analyse³²⁴.

En ce qui concerne la crainte que de nouvelles dispositions n'ouvrent la voie à l'intervention étrangère dans les élections canadiennes, un témoin a déclaré au comité qu'il s'agit d'une question qui « relève du droit électoral, pas du droit applicable aux organismes de bienfaisance³²⁵ ». Le comité est également conscient que certains s'inquiètent de l'intervention d'organismes sans but lucratif et de fondations de bienfaisance financés par des sources étrangères dans des campagnes ouvertement politiques ciblant des secteurs économiques et des travailleurs canadiens.

M. Parachin, pour sa part, bien qu'il soit conscient que les organismes de bienfaisance peuvent enrichir le débat entourant l'élaboration des politiques publiques, a dit craindre que le projet de loi C-86 ne soit allé « trop loin³²⁶ » et ne brouille la distinction entre le secteur de la bienfaisance et le lobbying. Certains témoins, dont la Pemsel Case Foundation, ont réagi à ce point de vue en faisant valoir que la common law offre des garanties suffisantes pour empêcher l'enregistrement de groupes à revendications spéciales qui consacraient toutes leurs ressources à des activités politiques³²⁷.

D'autres témoins ont parlé de l'interdiction d'exercer des activités politiques « partisans » énoncée dans la LIR, et plus particulièrement de la question des « activités directes ou indirectes de soutien ». Par exemple, M. Carter estime que l'ARC a fait un « assez bon travail » dans ses directives sur l'interprétation de ce que sont des activités directes ou indirectes de soutien, mais il aurait préféré qu'il n'y ait aucune référence à ces activités³²⁸.

Mme Cooper a fait observer que l'Association du Barreau canadien appuie l'« approche globale » du projet de loi C-86, mais elle a exprimé sa déception quant au maintien de la référence aux activités de bienfaisance dans la définition des œuvres de bienfaisance :

³²² CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg). Pour de plus amples renseignements sur *Citizens United*, voir CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, octobre 2018 (Gail Picco, stratège en bienfaisance et auteure).

³²³ *Ibid.* (Picco).

³²⁴ CSSB, *Témoignages*, 26 novembre 2018 (Carter).

³²⁵ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Wyatt).

³²⁶ CSSB, *Témoignages*, 5 novembre 2018 (Parachin).

³²⁷ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, novembre 2018 (Pemsel Case Foundation), p. 10.

³²⁸ CSSB, *Témoignages*, 26 novembre 2018 (Carter). Voir aussi CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2018 (Réseau québécois de l'action communautaire autonome) : comprend le mémoire soumis à l'ARC en 2016, qui explique en détails, entre autres choses, la contradiction entre l'approche adoptée par l'ARC et l'approche du gouvernement du Québec en matière d'activités politiques partisans.

D'après mon expérience, c'est l'une des phrases les plus surutilisées et incomprises dans la loi concernant la réglementation des organismes de bienfaisance. Ce libellé a créé beaucoup d'incertitude dans le passé et perpétue de la confusion inutile concernant la distinction entre une fin et une activité qui afflige une grande partie des déclarations entourant les obligations relatives à la conformité des organismes de bienfaisance³²⁹.

Enfin, s'il est vrai que les échanges ont porté principalement sur les activités politiques des organismes de bienfaisance, il a été mentionné que la LIR ne limite pas les activités politiques des organismes sans but lucratif :

[S]i vous voulez vous adonner à des activités politiques non restreintes, c'est très facile. Vous n'avez qu'à mettre sur pied un organisme de bienfaisance, qui est exempté d'impôt, puis vous pourrez faire des activités politiques partisans ou non partisans et personne ne viendra vous déranger³³⁰.

Le comité prend note des réformes qui ont été adoptées récemment au sujet des règles qui régissent les activités politiques. Le comité ne recommande pas d'autres changements, mais il invite le gouvernement du Canada à effectuer périodiquement un examen législatif pour surveiller l'incidence de ces règles.

Activités commerciales

Défis soulignées par les témoins

Des restrictions sont imposées aux activités de type commercial que les organismes de bienfaisance peuvent entreprendre pour générer des revenus qui serviront à financer des activités de bienfaisance. Les règles entourant les activités autorisées sont complexes et ont évolué au fil des ans. L'interprétation juridique de la jurisprudence actuelle ainsi que la politique de l'ARC considèrent que, pour qu'une activité commerciale soit autorisée, celle-ci doit « jouer un rôle clairement mineur, en terme de ressources et l'attention, par rapport aux fins de bienfaisance de l'organisme de bienfaisance³³¹ ».

De l'opinion générale, ces dispositions sont dépassées :

Lorsque les dispositions actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont été rédigées, il y a plus d'un demi-siècle, le fonctionnement des organismes de bienfaisance reposait principalement sur les dons de particuliers et de sociétés. D'après certaines personnes qui ont

³²⁹ CSSB, *Témoignages*, 3 décembre 2018 (Cooper).

³³⁰ CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

³³¹ Manwaring et Valentine (2010), p. 400-401 [TRADUCTION].

participé à la rédaction des règles qui régissent actuellement les activités commerciales des organismes de bienfaisance, ces dispositions étaient destinées à des entités comme les services hospitaliers complémentaires qui exploitent des boutiques de cadeaux. On n'avait certainement pas prévu les situations dans lesquelles des organismes de bienfaisance seraient des propriétaires d'immeubles ou même des promoteurs, qu'ils exploiteraient des installations de conditionnement physique à la fine pointe de la technologie ou qu'ils fourniraient de l'appui contre rémunération³³².

Certains témoins, dont Brian Emmett (Imagine Canada), ont fait observer qu'une réforme est grandement nécessaire, surtout compte tenu du contexte dans lequel les organismes de bienfaisance mènent leurs activités. Selon ses prévisions, le déficit social s'élèvera à environ 26 milliards de dollars au Canada en 2026, ce qui exercera une pression accrue sur les organismes de bienfaisance. Des témoins, y compris M. Emmett, ont déclaré au comité que les organismes de bienfaisance devront explorer toutes les possibilités de financement qui s'offrent à eux afin de répondre à la demande croissante. D'après M. Emmett, la décroissance de la base des donateurs, conjuguée à la difficulté d'obtenir du financement du gouvernement, fera du revenu gagné la seule véritable option offrant « une perspective de croissance à long terme³³³ » pour financer le secteur.

Solutions proposées

De nombreux témoins ont fait observer que l'adoption d'un « critère pour la destination des fonds³³⁴ » est essentielle pour aider les organismes de bienfaisance à générer les revenus dont ils ont grandement besoin. Comme l'a souligné un témoin :

[I]l serait temps de permettre à un organisme de bienfaisance de mener n'importe quel type d'activité génératrice de revenus, dans la mesure où il en utilise les profits pour accomplir sa mission de bienfaisance. Ainsi, on mettrait l'accent sur les fins auxquelles les fonds sont utilisés plutôt que sur la façon dont l'argent est recueilli³³⁵.

Des témoins, dont Tonya Surman (Centre for Social Innovation), ont signalé que le critère pour la destination des fonds a été adopté avec succès en Australie à la suite d'une décision rendue par la Haute Cour dans l'affaire *World Investments*³³⁶. De son côté, Gordon Floyd a fait valoir que le Canada devrait suivre l'exemple d'autres pays de common

³³² Muttart Foundation (2018), p. 28 [TRADUCTION].

³³³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Brian Emmett, économiste en chef, Imagine Canada).

³³⁴ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Tonya Surman, chef de la direction, Centre for Social Innovation); Muttart Foundation (2018), p. 29 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

³³⁵ CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

³³⁶ CSSB, *Témoignages*, 18 septembre 2018 (Surman).

law et autoriser les organismes de bienfaisance à générer des revenus « pouvant les aider à absorber leurs frais de base incontournables³³⁷ ».

Dans le cadre de leur exposé sur le critère pour la destination des fonds, des témoins ont énoncé quelques-uns de ses inconvénients, à savoir la dérive de la mission, le risque d'échec d'un projet, le conflit de compétence et la concurrence déloyale faite au secteur privé.

Dérive de la mission

M. Parachin a signalé que les organismes de bienfaisance sont foncièrement différents des entreprises et il a fait valoir que ce caractère distinct doit être préservé :

Selon moi, ce que nous investissons dans les organismes de bienfaisance est, en partie, une culture axée sur la générosité. [...] Je pense que, collectivement, quelque chose de profondément ancré en nous approuve, applaudit et comprend le partage avec autrui et que ce choix de partager grâce à un don est, en soi, foncièrement important, indépendamment des biens et services que fournissent les organismes de bienfaisance. Je crois que c'est un sentiment que nous devons avoir le souci de conserver. S'il est vrai que les transactions commerciales avec les organismes de bienfaisance permettent de financer des biens et des services de bienfaisance, ce n'est pas la même chose que le choix de partager avec autrui. Je crains que ce trait qui définit le secteur ne soit écarté³³⁸.

Risque d'échec d'un projet

Les témoins sont conscients du risque inhérent qui est associé aux affaires et ils reconnaissent que certains projets menés par des organismes de bienfaisance échoueront. Cependant, sachant que les organismes de bienfaisance ne disposent pas tous de l'expertise nécessaire pour entreprendre des activités génératrices de revenus, des témoins ont affirmé que ces organismes devraient être libres de prendre cette décision eux-mêmes, en consultation avec leurs conseillers professionnels³³⁹.

Selon l'hypothèse émise par M. Parachin, les difficultés éprouvées par un projet commercial peuvent exacerber la dérive de la mission :

Les entités à but lucratif se demandent déjà si elles doivent verser des dividendes ou réinvestir dans l'entreprise. Les organismes de bienfaisance mettraient donc en balance des considérations

³³⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Gordon Floyd, à titre personnel).

³³⁸ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Parachin) [TRADUCTION].

³³⁹ Muttart Foundation (2018), p. 29.

incommensurables. Faut-il soulager la pauvreté ou investir dans l'entreprise³⁴⁰?

Concurrence déloyale faite au secteur privé

L'avantage indu dont bénéficieraient les organismes de bienfaisance sur le marché est un argument souvent invoqué par ceux qui s'opposent au critère pour la destination des fonds. Ce point de vue a toutefois été réfuté par plusieurs intervenants du secteur. Selon un rapport publié récemment par Imagine Canada, des professeurs de droit et des économistes qui ont étudié la concurrence entre les entités à but lucratif et les OSBL s'entendent généralement pour dire que « la concurrence injuste sous la forme de prix abusifs ou d'une expansion de marché agressive ne représente tout simplement pas un enjeu politique valable³⁴¹ ». De fait, Imagine Canada soutient que la croissance des entités à but lucratif est plus rapide que celle des organismes de bienfaisance dans les principaux marchés, au point où les organismes de bienfaisance « pourraient même disparaître de plusieurs sous-secteurs importants³⁴² ».

Compétence

Bien qu'il soit favorable, de manière générale, à l'idée d'un critère pour la destination des fonds, M. Aptowitz (Drache Aptowitz) a rappelé au comité que des questions de compétences peuvent se poser. À son avis, les règles de la LIR visant les activités commerciales pourraient être inconstitutionnelles, parce qu'elles n'ont aucune « incidence directe sur la perception de l'impôt sur le revenu³⁴³ ».

Dans l'ensemble, sachant que des difficultés peuvent surgir lors de la mise en œuvre d'un critère pour la destination des fonds, les témoins estiment que ces difficultés ne sont pas insurmontables. En ce qui a trait aux stratégies visant à atténuer les effets néfastes du critère, la Muttart Foundation a proposé que l'ARC élabore des lignes directrices supplémentaires, en consultation avec les organismes de bienfaisance. Joanna Cave (Mowat Centre) a fait remarquer qu'un critère pour la destination des fonds pourrait être mis à l'essai dans un « bac à sable réglementaire³⁴⁴ » avant d'appliquer le changement à l'ensemble du secteur.

³⁴⁰ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Parachin) [TRADUCTION].

³⁴¹ Brian Emmett, *Injuste ou indésirable? La concurrence entre les organismes caritatifs et les entreprises au Canada*, document de discussion, Imagine Canada, janvier 2019.

³⁴² *Ibid.*

³⁴³ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitz) [TRADUCTION].

³⁴⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 octobre 2018 (Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales, the Mowat Centre). Lorsqu'il a comparu devant le comité, Stephen Huddart a défini les « bacs à sable réglementaires » comme « la réalisation d'expériences et d'application d'exemptions à durée déterminée permettant l'élaboration et l'évaluation de nouveaux modèles réglementaires ». CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Stephen Huddart, président-directeur général, Fondation McConnell).

Enfin, en l'absence de modification réglementaire, M^{me} Manwaring a indiqué que « le secteur bénéficierait de l'éclaircissement et de la modernisation quant aux règles régissant les circonstances où une activité commerciale qui fait progresser directement des fins de bienfaisance sera jugée complémentaire³⁴⁵ ». Selon elle, les changements technologiques ont offert des occasions de production de recettes qui n'ont pas encore été envisagées par les directives administratives actuelles sur les activités commerciales complémentaires autorisées³⁴⁶.

Le comité est très sensible à la nécessité d'explorer des moyens innovateurs d'assurer le financement adéquat du secteur, tout en protégeant ce dernier contre les risques excessifs. Le comité comprend aussi que les organismes de bienfaisance ont besoin de directives claires pour s'y retrouver avec assurance dans les règles qu'ils doivent respecter. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 28

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre un projet pilote pour évaluer s'il est viable d'accorder aux organismes de bienfaisance enregistrés davantage de latitude relativement aux activités génératrices de revenus (pourvu que les recettes soient utilisées à des fins de bienfaisance) grâce à la mise en application d'un critère pour la destination des fonds.

Recommandation 29

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de mettre à jour l'énoncé de politique CPS-019 (*Qu'est-ce qu'une activité commerciale complémentaire?*) afin de donner plus de précisions sur les activités génératrices de recettes autorisées pour les organismes de bienfaisance enregistrés, surtout en ce qui concerne les occasions de production de recettes découlant des nouvelles technologies.

Direction et contrôle/critère de ses propres activités

Au cours de la présente étude, le comité a entendu les témoignages d'organismes de bienfaisance, comme Radios Rurales Internationales et Islamic Relief Canada, qui mènent des activités dans d'autres pays. Ces témoins ont notamment exprimé leurs préoccupations au sujet de l'exigence de la LIR qui vise les activités menées par les organismes, aussi appelées exigences relatives à la direction et au contrôle.

³⁴⁵ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Susan Manwaring).

³⁴⁶ *Ibid.*

Comme nous venons de le préciser, la définition du terme « œuvre de bienfaisance » qui figure au paragraphe 149.1(1) de la LIR exige que la totalité des ressources d'une telle œuvre soit « consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même ». En outre, la LIR précise que l'enregistrement d'une œuvre de bienfaisance peut être révoqué si ce dernier fait un don à un donataire non reconnu³⁴⁷. Selon l'interprétation de l'ARC, ces règles signifient que « les organismes de bienfaisance enregistrés peuvent seulement utiliser leurs ressources de deux façons : faire des dons à des donataires reconnus ou mener leurs propres activités de bienfaisance³⁴⁸ ».

Étant donné que la plupart des organisations situées à l'étranger qui travaillent en partenariat avec des organismes de bienfaisance canadiens ne sont pas des donataires reconnus, les organismes canadiens doivent mener eux-mêmes leurs activités. Cette exigence pose souvent un problème parce que nombre de ces organismes ne sont pas en mesure d'exercer directement des activités de bienfaisance à l'étranger³⁴⁹. Afin de surmonter cette difficulté, un organisme de bienfaisance canadien dont les activités ne sont pas menées par son propre personnel ni par ses propres bénévoles peut conclure une entente avec une organisation intermédiaire qui exerce les activités à l'échelle locale pour son compte. Cette entente doit notamment préciser que l'organisme de bienfaisance canadien exerce une direction et un contrôle sur les activités³⁵⁰. Selon les intervenants, exercer une direction et un contrôle dans ce genre de partenariat suppose des « ententes écrites complexes » et de « lourdes exigences en matière de déclaration », ce qui occasionne des frais d'administration « inutiles³⁵¹ ».

Les intervenants sont conscients que l'ARC doit respecter les règles relatives aux activités menées par les organismes fixées dans la LIR, mais nombreux sont ceux qui estiment que l'entêtement de l'ARC pour que « les organismes de bienfaisance canadiens exercent une direction et un contrôle sur les intermédiaires étrangers va plus loin que ce qui est nécessaire » pour satisfaire aux exigences de la LIR³⁵². De l'avis de l'Association du Barreau canadien, les lignes directrices de l'ARC sur la direction et le contrôle pourraient être assouplies sans pour autant contrevenir aux exigences légales³⁵³.

Défis soulignés par les témoins

Des témoins ont dit au comité que les exigences relatives aux activités menées par les organismes, ou à la direction et au contrôle, présentent de nombreuses difficultés.

³⁴⁷ LIR, par. 149.1(2).

³⁴⁸ Andrew Valentine, « [Foreign Activities by Canadian Registered Charities: Challenges and Options for reform](#) », *The Philanthropist*, 21 novembre 2016 [TRADUCTION].

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Association du Barreau canadien (ABC), [Agence du revenu du Canada – Lignes directrices proposées sur les activités de bienfaisance à l'extérieur du Canada pour les organismes de bienfaisance enregistrés](#), octobre 2009 [TRADUCTION].

³⁵² *Ibid.*

³⁵³ *Ibid.*

Les observations des témoins ont porté, en particulier, sur les obstacles d'ordre pratique, les coûts d'observation, l'incompatibilité avec les valeurs contemporaines et le climat d'incertitude.

Obstacles d'ordre pratique

Il a été souligné que les règles canadiennes « posent particulièrement des problèmes pour les organismes de bienfaisance qui exercent leurs activités dans le cadre d'un réseau international d'organismes de bienfaisance affiliés³⁵⁴ ». Les difficultés surgissent surtout lorsque l'organisme de bienfaisance canadien n'est pas le partenaire dominant au sein d'un réseau international et qu'il ne peut donc pas exercer la direction et le contrôle exigés par l'ARC³⁵⁵. En effet, comme l'a indiqué M. Aptowitzer, il serait « un peu ridicule³⁵⁶ » de laisser entendre qu'un organisme de bienfaisance canadien qui joue un rôle mineur dans un projet *doive* contrôler ledit projet.

Coûts

Des témoins ont informé le comité que les organismes de bienfaisance dépensent des sommes importantes pour tenter de démontrer la direction et le contrôle, « alors qu'il y a peu de preuves que cela permette de prévenir quelque tort que ce soit³⁵⁷ ». Des témoins, dont M. Al-Rawni (Islamic Relief Canada), ont expliqué que les coûts d'observation entraînent la perte de belles occasions :

Il peut en effet être très coûteux de démontrer que nos mesures de direction et de contrôle sont suffisantes pour satisfaire aux exigences établies. Nous renonçons ainsi à financer des programmes et des projets, moins souvent au Canada, mais surtout à l'étranger, lorsque les sommes en cause ne le justifient pas. Un montant inférieur à un quart de million de dollars n'est pas très élevé quand on pense à ce qui peut être réalisé au Canada, mais devient une somme colossale dans le cas d'un village au Niger ou d'une communauté au Népal. Avec un quart de million de dollars canadiens, on peut vraiment changer à jamais la vie d'un groupe de Népalaises, chefs d'une famille monoparentale. On ne peut toutefois pas s'engager dans des projets de moins grande envergure en raison des coûts très élevés à assumer pour en assurer la direction et le contrôle par une instance canadienne. C'est pour nous un véritable obstacle³⁵⁸.

³⁵⁴ Valentine (2016) [TRADUCTION].

³⁵⁵ *Ibid.*

³⁵⁶ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitzer) [TRADUCTION].

³⁵⁷ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

³⁵⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Zaid Al-Rawni, chef de la direction, Islamic Relief Canada).

Mme Cooper a ajouté que, puisque les organismes de bienfaisance d'autres pays ne sont pas assujettis à des exigences en matière de direction et de contrôle, les organismes de bienfaisance canadiens assument des coûts d'observation plus élevés que ces autres organismes et ne peuvent pas être aussi efficaces qu'eux³⁵⁹.

Incompatibilité avec les valeurs contemporaines

De nombreux témoins ont déclaré au comité que les exigences relatives à la direction et au contrôle ne correspondent pas vraiment aux valeurs contemporaines en matière de développement international, et peuvent même compromettre le succès d'un projet donné.

Selon Gordon Floyd, les mesures de direction et de contrôle correspondent à une « approche condescendante³⁶⁰ » qui, la preuve en est faite, nuit à la réussite et à la viabilité des initiatives. Quant à Kevin Perkins (Radios Rurales Internationales), il a fait valoir que les règles empêchent les organisations locales de renforcer leurs propres capacités :

Nous cherchons en effet d'abord et avant tout à aider nos partenaires locaux dans cet effort de développement à accroître leur efficacité et leur viabilité à long terme. En confinant ces organismes au rôle d'intermédiaires chargés de fournir des services, on risque de miner leur capacité à contribuer concrètement au développement, si bien qu'il peut devenir plus difficile de tendre vers l'autonomie, le grand objectif à long terme³⁶¹.

Par ailleurs, des témoins ont laissé entendre que les exigences relatives à la direction et au contrôle vont à l'encontre de la politique canadienne en matière de développement international, qui prévoit que les organisations non gouvernementales doivent « adhérer aux principes d'une prise de décision inclusive ainsi que d'une participation et d'une prise en charge par les instances locales³⁶² ». Dans le même ordre d'idées, selon le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), ces exigences sont une « manière de faire [qui] nuit à l'atteinte de l'objectif d'établir des partenariats égaux avec les communautés locales et la société civile ». Le CCCI a tout particulièrement souligné le fait que ces exigences vont à l'encontre de la Politique d'aide internationale féministe du gouvernement fédéral, ainsi que de « l'engagement du Canada quant au grand compromis du Sommet mondial sur l'action humanitaire, au Programme de développement durable à l'horizon 2030 et au Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement³⁶³ ».

³⁵⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 3 décembre 2018 (Cooper). Voir aussi ABC, *Agence du revenu du Canada – Lignes directrices proposées sur les activités de bienfaisance à l'extérieur du Canada pour les organismes de bienfaisance enregistrés*, octobre 2009.

³⁶⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Gordon Floyd, à titre personnel).

³⁶¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Kevin Perkins, directeur général, Radios Rurales Internationales).

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 22 mars 2019 (Conseil canadien pour la coopération internationale).

S'il est vrai que les exigences relatives au critère de ses propres activités, ou à la direction et au contrôle, soulèvent des difficultés particulières pour les organismes de bienfaisance canadiens qui exercent des activités à l'étranger, des témoins ont fait remarquer que des défis se présentent aussi au Canada³⁶⁴. Par exemple, M^{me} Manwaring a expliqué que les organismes de bienfaisance éprouvent aussi des difficultés lorsqu'ils travaillent avec des groupes autochtones qui ne sont pas des donataires reconnus. Pour illustrer son propos, elle a donné l'exemple d'un organisme de bienfaisance enregistré qui offre à un groupe des Premières Nations de l'aide en matière de viabilité agroalimentaire :

Selon les règles actuelles, dans [cet] exemple, la Première Nation ne devrait accepter l'aide de l'organisme de bienfaisance que si celui-ci a la direction et le contrôle des dépenses. Pouvez-vous imaginer un instant, aujourd'hui, qu'un organisme de bienfaisance canadien dise à une organisation autochtone : « Nous pouvons vous accorder du financement, mais seulement si vous nous laissez diriger et contrôler les dépenses³⁶⁵? »

Climat d'incertitude

En dépit des lignes directrices publiées par l'ARC au sujet de ses exigences spécifiques en matière de direction et de contrôle, des organismes de bienfaisance ont fait état d'une « incertitude entourant les modalités de la conformité en fonction de différentes situations³⁶⁶ ». Ce problème a été soulevé par des témoins, notamment M. Al-Rawni, qui a indiqué que son organisation fait toujours preuve d'un excès de prudence à cet égard³⁶⁷.

Solutions possibles

Plusieurs témoins accordent une importance prioritaire à la réforme des règles entourant les activités menées par les organismes, ou à la direction et le contrôle. M. Parachin est au nombre des témoins qui ont signalé que le problème vient d'une « référence malavisée³⁶⁸ » aux activités de bienfaisance dans la LIR. De l'avis de M^{me} Manwaring, dissiper l'ambiguïté entre les fins et les activités qui existe dans les définitions des termes « œuvre de bienfaisance » et « fondation de bienfaisance » pourrait résoudre partiellement le problème³⁶⁹.

³⁶⁴ Les lignes directrices CG-002 de l'ARC (*Les organismes de bienfaisance canadiens enregistrés qui exercent des activités à l'extérieur du Canada*) présumant « que les organismes de bienfaisance qui collaborent avec des intermédiaires, le font en vue de se livrer à des activités de bienfaisance à l'extérieur du Canada ». Cependant, il est clairement énoncé qu'elles s'appliquent aussi à « toutes les activités de bienfaisance exercées au Canada ».

³⁶⁵ CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

³⁶⁶ Valentine (2016) [TRADUCTION].

³⁶⁷ CSSB, *Témoignages*, 18 mars 2019 (Al-Rawni).

³⁶⁸ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Parachin) [TRADUCTION].

³⁶⁹ *Ibid.* (Manwaring).

Lors des discussions sur d'éventuelles solutions au problème des règles entourant les activités menées par les organismes, ou à la direction et le contrôle, certains organismes ont insisté sur le fait qu'ils ne cherchent pas à réduire la surveillance, mais plutôt à accorder d'avantage de flexibilité au secteur. Par exemple, M. Perkins a expliqué que le système idéal mettrait l'accent sur la diligence raisonnable et le suivi, tout en offrant une souplesse accrue qui permettrait aux organismes partenaires de prendre des décisions en tenant compte des priorités de leur collectivité³⁷⁰.

Pour de nombreux témoins, l'adoption de « critères de responsabilité en matière de dépenses » serait la meilleure solution. En fait, ces critères sont un moyen d'assurer la responsabilisation des organismes de bienfaisance quant à la façon dont ils dépensent leurs fonds. M^{me} Cooper a expliqué au comité que les critères ne réduiraient pas la surveillance, mais qu'ils libéreraient les organismes de bienfaisance de l'obligation de « prouver une illusion³⁷¹ », à savoir qu'ils ont mené eux-mêmes les activités déclarées. Selon M^{me} Pearson, ce changement pourrait être apporté « sans abandonner le principe selon lequel les fonds de bienfaisance sont utilisés à des fins de bienfaisance³⁷² ».

Des témoins ont signalé que ces critères ont été adoptés avec succès dans d'autres pays, notamment aux États-Unis³⁷³.

En réponse aux craintes que cette règle permette aux organismes de bienfaisance de financer des organisations menant des activités répréhensibles, M^{me} Manwaring a répondu que le risque lié aux critères de responsabilité en matière de dépenses n'est pas plus grand que le risque inhérent au système actuel :

Selon mon expérience, ce ne serait pas plus probable sans les règles actuelles que sous leur régime. Si quelqu'un au Canada ou ailleurs voulait prendre cet argent pour faire quelque chose d'inapproprié, il pourrait déjà le faire, malgré les dispositions sur la direction et le contrôle, parce que c'est très difficile à retracer³⁷⁴.

Quant aux inquiétudes liées au financement d'activités terroristes, M^{me} Cooper a expliqué que le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) et d'autres systèmes de réglementation financière gèrent déjà ce risque³⁷⁵.

Enfin, M. Aptowitzer a signalé que le Canada n'est pas nécessairement obligé d'adopter des critères uniformisés de responsabilité en matière de dépenses :

Je crois qu'il y a probablement une gamme d'options pour ce qui est de la direction et du contrôle, selon la nature de l'activité entreprise par l'organisme de bienfaisance. Après mûre réflexion, peut-être que l'on considérera que le contrôle qui est nécessaire quand on fait

³⁷⁰ CSSB, *Témoignages*, 18 mars 2019 (Perkins).

³⁷¹ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Cooper) [TRADUCTION].

³⁷² CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Pearson).

³⁷³ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 10 décembre 2018 (Manwaring).

³⁷⁴ *Ibid.*

³⁷⁵ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Cooper).

l'aumône aux pauvres dans certains pays est différent de la direction et du contrôle que doit exercer un grand organisme multinational qui mène des activités ailleurs dans le monde³⁷⁶.

Le comité comprend l'importance du travail effectué par les organismes de bienfaisance canadiens à l'étranger et est conscient qu'il est nécessaire de soutenir les efforts qu'ils déploient pour aider autrui. Le comité reconnaît également le rôle essentiel que jouent les partenariats entre les organismes, de bienfaisance ou non et, bien que les organismes de bienfaisance canadiens doivent rendre compte de leurs dépenses, il estime qu'il faut respecter les valeurs contemporaines comme l'inclusion et la prise de décision à l'échelon local. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 30

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de revoir la ligne directrice CG-002 intitulée *Les organismes de bienfaisance canadiens enregistrés qui exercent des activités à l'extérieur du Canada*. La ligne directrice révisée devrait illustrer le passage d'un modèle axé sur la direction et le contrôle à une surveillance attentive grâce à la mise en œuvre de « critères de responsabilité en matière de dépenses ».

Règle interdisant les dons à des donataires non reconnus

Imagine Canada a expliqué ce qui suit :

Un organisme de bienfaisance peut donner de l'argent, des biens ou des services afin d'œuvrer au service de ses fins caritatives. [...] En plus d'œuvrer directement au service de ses fins caritatives, un organisme de bienfaisance peut également donner de l'argent ou des biens à un autre organisme afin que celui-ci satisfasse à ses fins caritatives, à condition que l'autre organisme soit [...] un donataire reconnu³⁷⁷.

Ainsi, un virement de fonds à un donataire non reconnu est un motif de révocation du statut d'organisme de bienfaisance³⁷⁸.

³⁷⁶ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitz) [TRADUCTION].

³⁷⁷ Imagine Canada, *Dons à d'autres organismes*.

³⁷⁸ Susan Ramsundarsingh et Loren Falkenberg, « An exploration of Charity/Non-Charity Partnerships in Canada », *Revue canadienne de recherche sur les OSBL et l'économie sociale*, vol. 8, n° 1, 2017 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

De l'avis de certains observateurs, la règle interdisant les dons à des donataires non reconnus est un frein à la collaboration dans le secteur. Lynn Eakin (Ontario Nonprofit Network) a expliqué au comité que, pour les organismes de bienfaisance, cette règle signifie qu'ils « ne peuvent pas payer un partenaire sans but lucratif de confiance pour permettre un partage des tâches ». Selon elle, cette situation pose problème, car :

À notre époque, il est essentiel que les organismes de bienfaisance puissent collaborer pour accomplir leur travail, surtout lorsque plusieurs organisations conjuguent leurs efforts pour atteindre un objectif commun³⁷⁹.

Défis soulignés par les témoins

Comme il en a été question ci-dessus (Direction et contrôle/ critère de ses propres activités), les restrictions imposées aux dons à des donataires non reconnus (conjuguées à l'exigence relative à la direction et au contrôle) soulèvent des problèmes pour les organismes de bienfaisance qui veulent établir des partenariats avec des collectivités autochtones. Paulette Senior (Fondation canadienne des femmes) a tenu les propos qui suivent pour expliquer le problème :

Les règles encadrant l'admissibilité sont particulièrement problématiques pour les bandes autochtones qui ne demandent pas le statut de donataire reconnu. On nous a expliqué que les bandes n'acceptent pas les obligations redditionnelles, en faisant valoir qu'elles ne respectent pas les principes de l'autonomie et de la gouvernance autochtones. En conséquence, ces communautés sont forcées de recourir à des arrangements spéciaux, comme le parrainage fiscal. Au final, ces démarches représentent une entrave supplémentaire à l'obtention de l'aide dont ces communautés ont besoin³⁸⁰.

Susan Ramsundarsingh (Université de Toronto) a abordé la question sous l'angle des occasions manquées. Elle a informé le comité que les partenariats conclus entre des organisations sans but lucratif et des organismes de bienfaisance enregistrés permettent à ces derniers de « fourni[r] du mentorat aux groupes qui travaillent en vue de s'enregistrer comme organismes de bienfaisance³⁸¹ ». À ses yeux, ces partenariats permettent aux organismes de bienfaisance d'accroître la capacité et la souplesse du secteur :

³⁷⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Lynn Eakin, conseillère stratégique, Ontario Nonprofit Network).

³⁸⁰ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Paulette Senior, présidente et chef de la direction, Fondation canadienne des femmes).

³⁸¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Susan Ramsundarsingh, formatrice et coordonnatrice de projets de recherche, Faculté de travail social Factor-Inwentash, Université de Toronto, à titre personnel).

À titre d'exemple, j'aimerais parler des inondations que nous avons eues à Calgary. Dans l'une des collectivités les plus touchées par les inondations, l'association communautaire était la première sur le terrain, et la confiance que lui accordaient les membres de la collectivité et les relations qu'elle entretenait avec eux lui a permis d'aider les gens très rapidement, contrairement à la ville et à la Croix-Rouge. En tant que bailleurs de fonds, nous avons pu réagir de manière opportune et efficace en investissant directement dans l'association³⁸².

Enfin, elle a signalé que des partenariats entre des organismes de bienfaisance et d'autres organisations peuvent servir à favoriser l'inclusion par l'association avec des dirigeants de groupes marginalisés³⁸³.

Solutions proposées

La majorité des témoins se sont dits favorables à la recherche de moyens permettant aux organismes de bienfaisance de travailler avec des organisations sans vocation de bienfaisance, pourvu qu'une surveillance attentive soit effectuée et que des garanties adéquates soient mises en place pour veiller à ce que les fonds soient utilisés exclusivement à des fins de bienfaisance. Néanmoins, certains ont exprimé des préoccupations :

Les demandes visant à permettre aux organismes de bienfaisance et aux fondations d'offrir des dons de bienfaisance à des organismes bénéficiaires non admissibles ne tiennent pas compte du fait que ces entités ou personnes ne sont soumises à aucune surveillance réglementaire pour garantir que leurs fins sont bien celles de la bienfaisance (c.-à-d. avoir un bienfait public). Les organismes de bienfaisance enregistrés sont la seule entité assujettie à cette surveillance; les organismes sans but lucratif, notamment, ne le sont pas. Le fait de permettre le transfert de fonds de bienfaisance à des organismes bénéficiaires non admissibles sans directives ni contrôle raisonnables élimine essentiellement la surveillance réglementaire des organismes de bienfaisance enregistrés³⁸⁴.

Comme il en a été mentionné ci-dessus (Direction et contrôle/critère de ses propres activités), le comité reconnaît le rôle essentiel des partenariats entre les organismes de bienfaisance et les organisations sans vocation de bienfaisance. Le comité estime que des garanties doivent être mises en place pour veiller à ce que les dons de bienfaisance soient dépensés au service de fins de bienfaisance, même s'il est conscient que, parfois, le meilleur moyen de parvenir à ces fins consiste à collaborer avec des organisations sans vocation de bienfaisance. Par conséquent, le comité recommande :

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ *Ibid.*

³⁸⁴ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 octobre 2018 (David Oyler, Oyler Consulting).

Recommandation 31

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un projet pilote visant à permettre aux organismes de bienfaisance enregistrés de faire des dons à des donataires non reconnus dans des circonstances bien précises, à savoir lorsque les fonds versés font l'objet d'une surveillance attentive et sont utilisés exclusivement à des fins de bienfaisance, et ce, afin de faciliter la coopération entre des organismes de bienfaisance enregistrés et des organisations sans vocation de bienfaisance.

Examen des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance

La présente section du rapport porte sur les principales règles qui régissent la conduite et les œuvres des organismes de bienfaisance. Jusqu'ici, le comité a ciblé quatre sphères où la nécessité d'apporter des changements fait l'objet d'un vaste consensus et il a formulé cinq recommandations pour entreprendre une réforme immédiate du secteur.

Cependant, le comité prend aussi note que les dispositions de la LIR visant les organismes de bienfaisance n'ont fait l'objet d'aucun examen depuis leur adoption il y a 50 ans et il estime que les cinq recommandations énoncées précédemment ne suffisent pas pour mettre en place la réforme nécessaire. Un examen approfondi des dispositions de la LIR qui régissent les organismes de bienfaisance s'impose depuis longtemps. Cet examen exigera qu'on lui consacre le temps nécessaire et devra être réalisé en collaboration avec les parties prenantes du secteur. Le comité estime également que les dispositions de la LIR qui régissent les organismes de bienfaisance doivent faire l'objet d'un examen minutieux régulier afin de veiller à ce qu'elles offrent une surveillance adéquate tout en permettant au secteur de se développer. Par conséquent le comité, recommande :

Recommandation 32

Que le gouvernement du Canada examine les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui régissent les organismes de bienfaisance enregistrés tous les cinq ans et qu'il entreprenne cet examen au plus tard pendant le prochain exercice financier.

Dans le cadre de l'examen, le comité recommande :

Recommandation 33

Que le gouvernement du Canada réfléchisse aux activités que les organismes de bienfaisance enregistrés ne devraient pas être autorisés à mener et qu'il interdise ces activités en les définissant de manière précise par voie législative.



Garantir le financement adéquat et stable du secteur est une préoccupation importante pour tous les intervenants. Comme nous l'avons déjà mentionné, le financement du secteur provient de trois sources : les subventions et les contributions du gouvernement, les activités génératrices de recettes, ainsi que les dons³⁸⁵.

Pierre Leblanc (ministère des Finances) a expliqué au comité que le crédit d'impôt pour don de bienfaisance³⁸⁶ est le principal incitatif fiscal employé pour encourager les particuliers à verser des dons. Le gouvernement fédéral offre toutefois d'autres mesures incitatives visant à encourager les dons de certains types d'immobilisations, à savoir des titres cotés en bourse, des terres écosensibles et des biens culturels certifiés³⁸⁷. Dans le budget de 2015, le gouvernement a proposé d'étendre l'exonération de l'impôt sur les gains en capital offerte pour les dons de titres cotés en bourse aux dons relatifs à des actions de sociétés privées et aux dons de biens immobiliers³⁸⁸. Cette mesure n'a jamais été mise en œuvre.

Des témoins ont déclaré au comité que le régime canadien d'incitatifs fiscaux pour encourager les dons est sans doute le plus généreux au monde³⁸⁹. Cependant, Malcolm Burrows (Scotia Gestion du patrimoine) a affirmé ce qui suit :

[C]es incitatifs ont accru la valeur des dons, mais pas le nombre de donateurs. Entre-temps, nous avons été témoins d'une augmentation du financement participatif, c'est-à-dire la bienfaisance en général, pas les œuvres caritatives, qui ne procurent aucun avantage fiscal au donateur. Généralement, je crois que le Canada a trop mis l'accent sur le crédit d'impôt pour dons dans le but de susciter des dons ordinaires,

³⁸⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Brian Emmett, économiste en chef, Imagine Canada).

³⁸⁶ Pour obtenir de plus amples renseignements sur le crédit d'impôt pour don de bienfaisance, voir ARC, *Taux du crédit d'impôt pour don de bienfaisance*.

³⁸⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 23 avril 2018 (Pierre Leblanc, directeur général, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt, ministère des Finances Canada).

³⁸⁸ Gouvernement du Canada, *Un leadership fort : Un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité* (budget de 2015), p. 21.

³⁸⁹ Voir, par exemple, CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Malcolm Burrows, conseiller en philanthropie, Scotia Gestion du patrimoine).

de tous les jours, et, honnêtement, on n'en a pas autant besoin, de toute manière³⁹⁰.

C'est un point de vue que partage John Hallward (DONN3), qui a déclaré « qu'il n'existe aucune corrélation entre les crédits d'impôt et le montant des dons, où que l'on soit au Canada³⁹¹ ». Au contraire, « le montant des dons dépend principalement des valeurs des donateurs³⁹² », a-t-il affirmé.

Cela dit, bien que certains témoins aient contesté l'efficacité des crédits d'impôt comme moyen d'encourager les dons « ordinaires », nombre d'entre eux ont dit appuyer l'établissement de « mécanismes stratégiques de dons d'actifs³⁹³ ». Des témoins, incluant Taralee Turner (Royal Winnipeg Ballet) et Philip Landon (Universités Canada), ont plaidé en faveur de l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers, c'est-à-dire « les deux dernières classes d'actif pour lesquelles il n'existe aucun incitatif³⁹⁴ ».

Avantages et inconvénients potentiels de l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers

Au cours des audiences, plusieurs témoins ont proposé d'éliminer l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers (ci-après, « la mesure »). Des témoins qui souscrivent à la mesure proposée ont fait valoir qu'elle entraînerait une augmentation plus que nécessaire du financement dans le secteur et favoriserait l'équité entre les entrepreneurs. Néanmoins, les témoins ont aussi reconnu qu'un prix est rattaché à cette mesure et qu'elle ne profiterait probablement pas dans la même mesure à tous les secteurs de la société. Il est question de chacun de ces points ci-dessous.

Financement accru pour le secteur

Selon Donald K. Johnson, l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers « aurait un effet

³⁹⁰ *Ibid.*

³⁹¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (John Hallward, chef de la direction, DONN3).

³⁹² *Ibid.*

³⁹³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Ruth MacKenzie, chef de la direction, Association canadienne des professionnels en dons planifiés).

³⁹⁴ *Ibid.*; CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Philip Landon, vice-président, Universités Canada).

stimulant qui permettrait d'augmenter les dons de bienfaisance de 200 millions de dollars par année³⁹⁵ ». À son avis, la mise en œuvre de cette exonération serait « la mesure fiscale la plus importante et la plus efficace que le gouvernement pourrait prendre afin d'accroître substantiellement les dons de bienfaisance annuellement dans l'avenir³⁹⁶ ». Ruth MacKenzie (Association canadienne des professionnels en dons planifiés), quant à elle, a signalé que l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de titres cotés en bourse « a connu un vif succès, et [que,] depuis, des milliards de dollars en actions sont versés en dons à des organismes de bienfaisance chaque année³⁹⁷ ».

Toutefois, selon d'autres témoins, les avantages sont moins clairs. Par exemple, M. Leblanc a fait remarquer qu'il y a « des questions concernant la mesure dans laquelle [...] cela serait efficace pour encourager des dons supplémentaires³⁹⁸ ». Susan Manwaring (Miller Thomson LLP) et Mme Madoff (Boston College) font partie des témoins qui estiment que cette mesure *pourrait* accroître le financement du secteur, sans toutefois être formelles à ce sujet³⁹⁹ :

Je ne dis pas qu'il n'y aurait pas de dons supplémentaires seulement parce que la source est différente. Il est vrai que les dons pourraient augmenter, parce que le coût associé à un don diminue lorsqu'il n'y a pas d'impôt à payer sur les gains en capital. Je pense que cela aurait un effet, mais pas nécessairement que ces dons s'ajouteraient tous à ceux qui sont versés en argent⁴⁰⁰.

Équité entre les entrepreneurs

Des témoins, notamment M. Johnson, ont signalé que la mesure proposée corrigerait « une injustice du régime fiscal actuel en distinguant les entreprises qui deviennent une société ouverte et qui font un don d'actions à un organisme de bienfaisance et les entreprises qui restent privées et veulent faire un don d'actions⁴⁰¹ ».

Équité entre les organismes de bienfaisance

L'opinion des témoins était partagée quant aux types d'œuvres de bienfaisance qui tireraient profit de la mise en œuvre de la mesure proposée. M. Johnson, quant à lui, a contesté l'affirmation selon laquelle cette mesure profiterait seulement aux « grandes organisations de l'élite » et a fait valoir qu'« [a]utant les grands que les petits organismes

³⁹⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Donald K. Johnson, membre du conseil, Quatre organismes sans but lucratif dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux ainsi que des arts et de la culture, à titre personnel).

³⁹⁶ *Ibid.*

³⁹⁷ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Mackenzie).

³⁹⁸ CSSB, *Témoignages*, 23 avril 2018 (Leblanc).

³⁹⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 septembre 2018 (Ray Madoff, professeure, École de droit, Boston College, à titre personnel).

⁴⁰⁰ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Manwaring) [TRADUCTION].

⁴⁰¹ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Johnson).

de bienfaisance et les gens qui comptent sur leurs services bénéficieront de cette mesure⁴⁰² ».

De son côté, Scott Decksheimer (Association des professionnels en philanthropie) estime que « les hôpitaux et les universités vont recevoir la part du lion de tout incitatif fiscal majeur », mais qu'il y aura des « retombées » pour les petites organisations⁴⁰³.

Mme Senior (Fondation canadienne des femmes) et Mme Douglas (Conseil ontarien des agences servant les immigrants) en étaient moins convaincues. Mme Senior a déclaré que la mesure proposée « n'aurait pas une incidence importante⁴⁰⁴ » sur son organisme. Quant à Mme Douglas, elle a affirmé que ce type de financement n'a pas « d'effet de ruissellement » pour la majorité des organismes de services aux immigrants et aux réfugiés :

Pour l'ensemble des organismes membres en Ontario, je crois qu'il n'y en a qu'un seul sur 234 qui serait avantagé par l'augmentation de l'impôt sur les gains en capital. Les autres, y compris les grands organismes d'accueil canadiens, ne reçoivent pas ce genre de dons⁴⁰⁵.

Enfin, dans un mémoire soumis au comité, le ministère des Finances a fourni les renseignements suivants sur les destinataires des dons sous forme de titres cotés en bourse :

En 2015, environ les deux tiers de la valeur de ces dons sont allés à des organismes de bienfaisance ayant un revenu annuel de plus de 10 millions de dollars. En outre, la valeur médiane des dons reçus par les organismes de bienfaisance de cette taille était huit fois plus grande que la médiane globale. En comparaison, les organismes de bienfaisance ayant un revenu de 250 000 \$ ou moins ont reçu environ 1 % de la valeur des dons de TCB [titres cotés en bourse]⁴⁰⁶.

Équité pour les contribuables

M. Johnson a admis que la mesure proposée pourrait être « interprétée comme une façon d'offrir un allègement fiscal aux mieux nantis ». À son avis, il serait plus juste de dire que cette mesure éliminerait un obstacle aux dons et « permettrait aux personnes qui possèdent des actifs de valeur de redonner à leur collectivité⁴⁰⁷ ». D'un autre point de vue, Adam Aptowitzer (Drache Aptowitzer LLP) et M. Burrows ont fait remarquer que rien

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Scott Decksheimer, président, Association des professionnels en philanthropie).

⁴⁰⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Paulette Senior, présidente et chef de la direction, Fondation canadienne des femmes).

⁴⁰⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Debbie Douglas, directrice générale, Conseil ontarien des agences servant les immigrants).

⁴⁰⁶ CSSB, *mémoire*, 30 avril 2019 (ministère des Finances), p. 314.

⁴⁰⁷ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Johnson).

n'empêche des particuliers de donner des actions de leur société ou des biens immobiliers à un organisme de bienfaisance, mais que ces dons ne font pas l'objet de mesures incitatives dans le régime fiscal⁴⁰⁸.

Quant à M. Parachin, il estime que la mesure proposée profiterait de manière disproportionnée aux donateurs fortunés, mais que cela n'est pas une raison suffisante pour la rejeter :

Il existe un argument de longue date selon lequel ce type d'incitatif visant à stimuler les dons est inéquitable et qu'il profite de manière disproportionnée aux donateurs fortunés, et il faut reconnaître que c'est vrai. Cependant, je ne crois pas que ce soit une raison pour ne pas appuyer cette mesure. [...] Les mieux nantis partageront davantage avec autrui. Ils ont plus d'argent à partager et je ne crois pas qu'il faille faire obstacle à la redistribution volontaire de la richesse [...] en partant du principe qu'elle est surtout assurée par des gens fortunés. Je ne pense pas qu'il s'agit d'un inconvénient néfaste⁴⁰⁹.

Coût pour le gouvernement fédéral

Le comité a entendu des opinions divergentes quant au coût de la mise en œuvre de la mesure proposée pour le gouvernement fédéral. D'après M. Johnson, le manque à gagner en impôt sur les gains en capital pour ces dons serait de 50 à 60 millions de dollars par année⁴¹⁰. À cela s'ajoute le coût estimatif du crédit d'impôt pour les dons de bienfaisance accordé aux donateurs, qui s'élève à environ 65 à 70 millions de dollars, ce qui porte à environ 125 à 130 millions de dollars le coût total pour le gouvernement fédéral⁴¹¹. Cependant, étant donné que l'exonération devrait générer des recettes de 200 millions de dollars pour les organismes de bienfaisance, M. Johnson a fait valoir que, du point de vue fiscal, cette mesure est plus avantageuse que des dépenses directes du gouvernement⁴¹².

En revanche, le directeur parlementaire du budget estime que l'élimination de l'impôt sur les gains en capital pour les dons de biens immobiliers coûterait de 42 à 101 millions de dollars au gouvernement fédéral, et que l'élimination de l'impôt sur les gains en capital pour les dons d'actions de sociétés privées coûterait entre 61 et 169 millions de dollars⁴¹³.

M. Aptowitzer compte parmi les témoins qui ont dit au comité que, pour calmer les inquiétudes relatives au coût de la mesure proposée, le taux d'imposition pour les gains en

⁴⁰⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Adam Aptowitzer, avocat, Secteur des organismes de bienfaisance et à but non lucratif, Drache Aptowitzer LLP); CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Burrows).

⁴⁰⁹ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 [TRADUCTION].

⁴¹⁰ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 27 avril 2018 (Donald K. Johnson).

⁴¹¹ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Johnson).

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ Bureau du directeur parlementaire du budget, *Estimation des coûts associés aux mesures fiscales proposées pour encourager les dons de bienfaisance*, 18 mai 2012, p. ii (estimations des coûts statiques) et p. iii (estimations des coûts dynamiques).

capitaux pourrait être fixé « à un certain montant inférieur au taux présent mais supérieur à zéro⁴¹⁴ », comme on l’a fait lorsque l’exonération pour les titres cotés en bourses a été accordée. Le ministère des Finances a informé le comité que « la proportion des gains en capital sur les titres donnés qui est assujettie à l’impôt a été réduite de moitié en 1997, avant d’être complètement éliminée en 2006⁴¹⁵ ».

Difficultés d’ordre pratique associées à l’élimination de l’impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d’actions de sociétés privées et de biens immobiliers

Même si de nombreux témoins ont admis qu’il est peu probable que tous les organismes de bienfaisance et tous les contribuables tirent profit de la mesure proposée de manière égale, la majorité d’entre eux estime malgré tout qu’elle serait avantageuse pour le secteur, pourvu que certaines mesures de protection soient mises en place. Les témoins ont surtout insisté sur la nécessité de tenir compte des risques liés aux dons en nature et de protéger le Programme des dons écologiques (PDE).

Dons en nature

M. Burrows préconise l’adoption de mesures visant à encourager les dons d’actions de sociétés privées et de biens immobiliers, mais « uniquement dans certaines circonstances ». Il a souligné que les « dons en nature » de ces deux catégories d’actifs soulèvent certains problèmes et il a recommandé que tout incitatif « s’applique aux dons en argent à un ou plusieurs organismes de bienfaisance dans les 30 jours suivant la vente d’actions d’entreprises privées ou de biens immobiliers⁴¹⁶ ». Selon lui, cette exigence éliminerait tous les problèmes d’évaluation et éviterait aux organismes de bienfaisance d’avoir à gérer les questions juridiques et de responsabilité qui découlent du don de biens en nature. M. Burrows a mentionné que ses recommandations étaient incluses dans la mesure législative d’exécution du budget de 2015⁴¹⁷.

De son côté, Mme Madoff a demandé instamment au Canada de tirer des leçons de l’expérience des États-Unis et de veiller à ce que tout avantage fiscal soit lié au montant mis à la disposition de l’organisme de bienfaisance⁴¹⁸.

⁴¹⁴ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Aptowitz).

⁴¹⁵ CSSB, *mémoire*, 30 avril 2019 (ministère des Finances), p. 295.

⁴¹⁶ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Malcolm Burrows).

⁴¹⁷ *Ibid.*

⁴¹⁸ CSSB, *Témoignages*, 24 septembre 2018.

Analysant les choses sous un autre angle, M. Aptowitzer a indiqué qu'exiger la vente des actions et le don de l'argent dans les 30 jours pourrait avoir des conséquences inattendues :

Le problème, c'est qu'un grand nombre de petites entreprises ont conclu une entente de cinq ans pour le versement de la totalité des fonds provenant de la vente. Dans la pratique, puisque les gens ne disposent pas toujours de l'argent nécessaire pour verser le don dans les 30 jours, ils ne pourront pas profiter du programme d'incitatifs et, par conséquent, ne pourront pas faire de dons. Tout cela est relié⁴¹⁹.

Programme des dons écologiques

Des participants à l'étude du comité, dont l'organisme Conservation de la nature Canada (CNC), ont émis des réserves quant à l'effet possible de la mesure proposée sur le Programme des dons écologiques (PDE). Un représentant de CNC a expliqué ce qui suit au comité :

En outre, dans le cadre [du Programme des dons écologiques], les Canadiens qui possèdent des terres écosensibles peuvent protéger la nature et faire un legs aux générations futures [...] Le bénéficiaire s'assure de conserver à perpétuité la biodiversité et le patrimoine environnemental de ces terres. Entre la création du PDE en 1995 et le 31 octobre 2016, 1 260 dons écologiques évalués à plus de 807 millions de dollars ont été faits, protégeant ainsi plus de 180 000 hectares d'habitats fauniques. Bon nombre de ces dons écologiques renferment des zones désignées d'importance nationale ou provinciale, et bon nombre de ces zones abritent certaines des principales espèces en péril du Canada⁴²⁰.

Des témoins ont demandé instamment au comité de ne pas oublier que, « par sa conception, le PDE ne constitue pas une politique fiscale visant à encourager la philanthropie, mais un levier pour encourager la protection des terres privées, en dehors de la politique environnementale⁴²¹ ». Selon CNC, l'approche adoptée « pour atteindre ses objectifs en matière de biodiversité au moyen de mécanismes politiques et fiscaux fait l'envie d'autres pays⁴²² » partout dans le monde.

Des témoins ont dit craindre que l'exonération de l'impôt sur les gains en capital pour tous les dons de biens immobiliers ait des effets inattendus sur le PDE :

Si tous les dons de fonds de terre sont rendus égaux par suite des modifications apportées aux dispositions relatives à l'impôt sur les gains en capital, il est raisonnable de supposer que bon nombre de ces terres écosensibles seront données à des organismes de bienfaisance non voués à la conservation, avec lesquels les donateurs peuvent avoir des affinités antérieures. L'organisme de bienfaisance peut détenir ces

⁴¹⁹ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitzer) [TRADUCTION].

⁴²⁰ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Conservation de la nature Canada [CNC]).

⁴²¹ *Ibid.*; CSSB, *Témoignages*, 18 mars 2019 (Cooper).

⁴²² *Ibid.* (CNC).

terres sous forme d'espaces ouverts, mais il est plus probable, afin de maximiser la valeur des dons, qu'il vende les terres pour la valeur marchande la plus élevée, ce qui est sans aucun doute le développement⁴²³.

M. Aptowitzer a fait remarquer que deux moyens permettraient d'atténuer le risque que le PDE soit compromis :

Premièrement, nous pourrions améliorer le programme des dons environnementaux afin de rendre ces dons bien plus attrayants. Nous pourrions aussi faire en sorte que les dons de biens immobiliers traditionnels soient moins intéressants et ne donnent pas droit au même crédit d'impôt que les dons de biens environnementaux⁴²⁴.

Toutefois, M. Aptowitzer a ajouté que « [p]our l'instant, je ne vois pas du tout quelle forme ce genre de programme pourrait prendre⁴²⁵ ». À son avis, il faudrait réaliser une étude approfondie afin d'élaborer un programme qui encourage les dons de biens immobiliers non environnementaux sans nuire au PDE.

Le comité comprend que l'élimination de l'impôt sur les gains en capital sur les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers pourrait débloquer des fonds importants pour le secteur. Cependant, il est également conscient que des questions demeurent quant au coût de cette mesure; que les avantages découlant de la mesure varieront pour différents groupes de la société; qu'il peut y avoir des conséquences inattendues, surtout en ce qui concerne le PDE. Par conséquent, dans le but de maintenir l'équilibre entre l'innovation et le risque modéré, le comité recommande :

Recommandation 34

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, élabore et mette en œuvre un projet pilote pour évaluer l'incidence, sur le secteur de la bienfaisance, de l'exonération de l'impôt sur les gains en capital sur les dons sous forme d'actions de sociétés privées.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Aptowitzer).

⁴²⁵ *Ibid.*

Recommandation 35

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'Agence du revenu du Canada, étudie dans quelle mesure les dons de biens immobiliers non environnementaux pourraient être encouragés sans nuire au Programme des dons écologiques.



Keith Sjögren (Strategic Insight) a expliqué ce qui suit :

[Les fonds orientés par le donateur] sont des comptes créés au sein d'une fondation publique ou privée existante. Pour créer un compte, le donateur fait un don irrévocable à la fondation, et, en échange, il reçoit un reçu aux fins de l'impôt ainsi que des services administratifs et financiers. [...] Les fonds sont accordés, souvent à terme, par la fondation parraineuse aux donataires reconnus, sur la recommandation du titulaire du compte⁴²⁶.

M. Sjögren a ajouté que le contingent annuel des versements pour les fondations s'applique à l'ensemble de ces dernières, et pas seulement au fond orienté par le donateur⁴²⁷. Autrement dit, il n'y a pas de contingent des versements pour chacun des fonds orientés par le donateur. À l'heure actuelle, le contingent des versements pour les fondations est établi à 3,5 %.

Selon certains, les fonds orientés par le donateur sont la « destination des dons de charité dont la croissance est la plus rapide au Canada et aux États-Unis⁴²⁸ ». En 2016, on estime qu'il y avait environ 10 000 comptes de fonds orientés par le donateur au Canada, dont les actifs totaux s'élevaient à environ 3,2 milliards de dollars⁴²⁹.

⁴²⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Keith Sjögren, directeur général, Services de conseil, Strategic Insight, à titre personnel).

⁴²⁷ *Ibid.* Le contingent des versements est « un montant minimum que l'organisme de bienfaisance doit dépenser pour ses propres activités caritatives et pour des dons à des donateurs reconnus ou d'autres organismes de bienfaisance enregistrés ».

⁴²⁸ CSSB, *Témoignages*, 16 avril 2018 (Phillips).

⁴²⁹ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Sjögren).

Avantages des fonds orientés par le donateur

M. Sjögren a présenté au comité une vue d'ensemble des avantages perçus des fonds orientés par le donateur :

Les fonds orientés par le donateur offrent plusieurs avantages : ils intéressent un large éventail de donateurs, ils permettent d'ouvrir un compte et de travailler en collaboration avec un conseiller financier, ils sont relativement faciles à créer et simples d'un point de vue administratif, ils coûtent moins cher que certains autres choix, et ils permettent aux particuliers de séparer leur planification fiscale de leurs activités philanthropiques. De plus, les gens affirment qu'ils simplifient la planification successorale, incitent les jeunes adultes à la philanthropie et permettent, au besoin, aux donateurs de rester anonymes⁴³⁰.

D'autres témoins ont mentionné certains de ces avantages. C'est le cas de Shimon Fogel (Centre consultatif des affaires juives et israéliennes), qui a parlé de l'importance des fonds orientés par le donateur pour son organisation et d'autres organismes de bienfaisance. Il a expliqué que ces fonds « sont une façon utile pour les donateurs d'établir un legs afin de soutenir un objectif philanthropique sans avoir à se préoccuper des défis logistiques et des coûts associés à la création d'une fondation autonome⁴³¹ ».

Défis associés aux fonds orientés par le donateur

D'autres témoins, qui ne s'opposaient pas nécessairement à ce type de fonds, ont soulevé plusieurs préoccupations sur lesquelles le gouvernement fédéral devrait se pencher selon eux. Les principales préoccupations mentionnées sont : le délai d'envoi des dons aux organismes de bienfaisance; le manque apparent de transparence; la concentration accrue des actifs aux mains des grands organismes de bienfaisance et le risque de conflit d'intérêts.

Délai d'envoi des dons aux organismes de bienfaisance

Mme Madoff a mis en évidence ce qu'elle conçoit comme un décalage entre la manière dont les fonds orientés par le donateur sont structurés et le fonctionnement de ces fonds dans la pratique :

Juridiquement parlant, un transfert à un fonds orienté par un donateur est structuré de la même façon que tout transfert direct à un organisme de bienfaisance enregistré. Le donateur renonce légalement

⁴³⁰ *Ibid.*

⁴³¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Shimon Fogel, chef de la direction, Centre consultatif des affaires juives et israéliennes).

à tout contrôle sur les biens donnés, y compris à la capacité d'orienter les transferts de bienfaisance réalisés par le fonds. C'est ce qui permet au donateur d'obtenir des avantages fiscaux pour son transfert. Malgré ces accords juridiques, la raison pour laquelle les gens créent des fonds orientés par les donateurs, c'est parce que l'organisme de bienfaisance, d'une manière non juridiquement contraignante, donne au donateur un contrôle efficace et continu sur les dons, et parfois l'investissement, des biens donnés⁴³².

Selon Mme Madoff (Boston College), s'il est vrai que les fonds orientés par le donateur « sont perçus comme des fondations privées pour les donateurs, [...] ils ne sont pas assujettis aux règles de paiement, de divulgation et de surveillance qui s'appliquent par ailleurs aux fondations privées⁴³³ ». Comme l'ont mentionné certains témoins, cette situation peut faire en sorte que l'argent ne soit pas utilisé, raison pour laquelle les fonds orientés par le donateur ont acquis la réputation d'être des « "babillard[s]" des dons de bienfaisance⁴³⁴ ».

De nombreux témoins ont dit s'inquiéter du délai qui s'écoule entre le moment où des sommes d'argent provenant de ces fonds sont accordées à une œuvre de bienfaisance et le moment où le don est versé, surtout parce que le donateur profite de l'avantage fiscal lorsque le don est accordé. Mme Madoff a dit au comité que « [l]e fait qu'ils ne soient pas tenus de déboursier les dons signifie qu'avec les fonds orientés par les donateurs l'octroi au donateur de l'avantage fiscal n'est plus subordonné à l'avantage reçu par l'organisme de bienfaisance ». De son côté, Kevin McCort (Vancouver Foundation) a signalé que des « donations circulaires » peuvent être créées si des sommes provenant d'un fonds orienté par le donateur sont simplement versées à une autre fondation. À son avis, ce sont des cycles qui, « de fait, brisent le lien entre l'avantage fiscal offert et le bénéfice au public conféré⁴³⁵ ».

Cela dit, tout en reconnaissant que des problèmes peuvent survenir, plusieurs témoins ont fait remarquer que la plupart des fonds sont gérés correctement. Selon M. Sjögren :

La distribution moyenne, si on regarde les fonds orientés par le donateur, se situe probablement autour de 12 p. 100, donc de façon générale, le pourcentage des fonds orientés par le donateur distribués est trois fois supérieur à celui exigé d'une fondation privée⁴³⁶.

Dans le même ordre d'idées, M. Blumberg a déclaré que la plupart des fonds sont gérés de manière responsable et que les administrateurs de fonds encouragent « les gens à donner

⁴³² CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 septembre 2018 (Ray Madoff, professeure, École de droit, Boston College, à titre personnel).

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ CSSB, *Témoignages*, 16 avril 2018 (Phillips).

⁴³⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 17 septembre 2018 (Kevin McCort, président et chef de la direction, Vancouver Foundation); voir aussi CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Mark Blumberg, à titre personnel).

⁴³⁶ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Sjögren).

3,5 à 5 p. 100 de plus par année ». Néanmoins, comme il l'a dit au comité, « dans certains cas, les gens placent l'argent et on leur assure qu'ils n'auront jamais à le dépenser parce qu'il n'y a pas de contingent de versement sur chacun des fonds⁴³⁷ ».

Manque de transparence

M. Sjörgen et M. Blumberg comptent parmi les témoins qui ont parlé du manque de transparence entourant les fonds orientés par le donateur :

L'un des problèmes que nous avons constatés en tant que chercheurs, c'est le manque de renseignements au sujet des fonds orientés par le donateur, puisque les fondations parraineuses ne sont pas tenues de fournir des renseignements quant à la ventilation de tous les comptes⁴³⁸.

Concentration des actifs

Lors de sa comparution devant le comité, M. Blumberg a indiqué que s'il est vrai que le secteur de la bienfaisance détient d'importants actifs, la quasi-totalité de ceux-ci est détenue par un très petit nombre d'organismes de bienfaisance⁴³⁹. Selon M. Blumberg, l'absence de réglementation entourant les fonds orientés par le donateur pourrait faire en sorte qu'il y ait « encore 20 ou 30 organismes de bienfaisance qui cumulent des richesses énormes qui auraient pu aller à des œuvres agissantes et qui auraient pu avoir été consacrées à de véritables activités de charité⁴⁴⁰ ».

Conflit d'intérêts

D'après Ted Garrard (Fondation SickKids), les fonds orientés par le donateur les plus importants au Canada sont détenus par des banques dont « les clients peuvent obtenir à la fois des conseils en matière de gestion de patrimoine et des conseils sur la façon de cibler leurs dons de bienfaisance⁴⁴¹ ». Dans l'esprit de certains témoins, l'intervention du secteur des services financiers pourrait créer un conflit d'intérêts :

Le plus gros problème aux États-Unis, c'est que le secteur des services financiers s'est intéressé aux fonds orientés par les donateurs parce qu'il s'est rendu compte qu'il obtient le service financier. Si vous êtes le conseiller financier personnel de quelqu'un, Fidelity Charitable vous paie des frais de gestion. Ils ont créé une armée de gens qui en font la promotion auprès de leurs clients. Parce que si vous donnez à la Croix-Rouge, vous ne toucherez pas de frais de gestion, mais si vous donnez

⁴³⁷ CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

⁴³⁸ CSSB, *Témoignages*, 17 septembre 2018 (Sjörgen).

⁴³⁹ CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

⁴⁴⁰ *Ibid.*

⁴⁴¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Ted Garrard, chef de la direction, Fondation SickKids).

à un fonds orienté par les donateurs, vous, le conseiller financier, obtenez des frais de gestion⁴⁴².

Solutions possibles

Les témoins ont convenu de l'importance de veiller à ce que les organismes de bienfaisance profitent des dons versés dans des fonds orientés par le donateur. Parmi les solutions proposées, il a été question d'établir un contingent des versements pour chaque fonds orienté par le donateur⁴⁴³, d'imposer une « échéance de versement raisonnable (par exemple, 5 ou 10 ans)⁴⁴⁴, et de retarder certains incitatifs fiscaux offerts aux donateurs jusqu'à ce que les fonds aient été versés à un organisme de bienfaisance⁴⁴⁵. Par exemple, Mme Madoff a suggéré d'accorder l'allégement fiscal sur les gains en capital pour l'argent qui est versé dans un fonds orienté par le donateur, mais de reporter tous les autres avantages fiscaux jusqu'à ce que l'argent ait été dépensé par un organisme de bienfaisance⁴⁴⁶.

Dans le cadre des échanges qui ont eu lieu sur les fonds orientés par le donateur, des témoins ont aussi évoqué la possibilité de rehausser le contingent des versements pour les fondations et de fixer le taux de décaissement prescrit dans un règlement plutôt que dans la loi⁴⁴⁷. Bien que certains témoins, dont Susan McIsaac (RBC Gestion du patrimoine), soient favorables à la hausse du contingent des versements, d'autres estiment qu'il est nécessaire d'étudier la question plus à fond⁴⁴⁸. Par exemple, Mme Manwaring a fait remarquer qu'établir un contingent des versements adéquat est une question complexe qui « exige un examen attentif ». Elle a également signalé que cela soulève des enjeux constitutionnels, compte tenu de la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils⁴⁴⁹. Mme Cooper, quant à elle, a qualifié le sujet de « terrain méconnu⁴⁵⁰ » qui exigerait une étude approfondie.

Le comité est conscient des avantages que présentent les fonds orientés par le donateur pour les donateurs et les organismes de bienfaisance, mais il sait aussi qu'il faut protéger l'intégrité du secteur en veillant à ce que les dons parviennent aux œuvres de bienfaisance qui servent activement les collectivités. Étant donné la complexité du sujet et la nécessité de fonder les recommandations sur des renseignements fiables, le comité estime qu'il est nécessaire d'étudier davantage le dossier, en consultation avec le secteur. Par conséquent, le comité recommande :

⁴⁴² CSSB, *Témoignages*, 24 septembre 2018 (Madoff).

⁴⁴³ CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

⁴⁴⁴ CSSB, *Témoignages*, 24 septembre 2018 (Madoff); voir aussi CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

⁴⁴⁵ CSSB, *Témoignages*, 24 septembre 2018 (Madoff).

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Manwaring).

⁴⁴⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Susan McIsaac, directrice générale, Philanthropie stratégique, RBC Gestion du patrimoine); voir aussi CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Blumberg).

⁴⁴⁹ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Manwaring).

⁴⁵⁰ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Cooper) [TRADUCTION].

Recommandation 36

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner :

- **les avantages et les inconvénients de modifier le contingent des versements pour les organismes de bienfaisance enregistrés;**
- **les avantages et les inconvénients de fixer le contingent des versements dans un règlement plutôt que dans la loi.**

Recommandation 37

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner les moyens de veiller à ce que les dons ne stagnent pas dans des fonds orientés par le donateur, mais soient plutôt utilisés pour financer des activités de bienfaisance en temps opportun.



Le mandat du comité exigeait également que celui-ci examine l'incidence des lois et des politiques qui régissent les organismes sans but lucratif (OSBL).

L'alinéa 149(1)l) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* définit les OSBL comme un cercle ou une association qui n'est pas un organisme de bienfaisance et qui est constitué et administré uniquement pour :

- s'assurer du bien-être social;
- apporter des améliorations locales;
- s'occuper des loisirs ou fournir des divertissements;
- mener toute autre activité non lucrative.

Pour qu'un organisme soit considéré comme un OSBL, la LIR exige aussi ceci :

[A]ucune partie de son revenu ne peut être payable à un propriétaire, un membre ou un actionnaire ou servir à son profit personnel, à moins qu'il s'agisse d'un cercle, d'un groupe ou d'une association dont le mandat est de promouvoir le sport amateur au Canada⁴⁵¹.

On estime qu'il y a environ 85 000 OSBL au Canada⁴⁵². Les témoins ont cependant déclaré au comité qu'il est loin d'être facile d'obtenir des données fiables quant à ce nombre :

[L]e plus grand nombre de ces organismes à but non lucratif existent sous forme d'une association de bénévoles, ce qui veut dire qu'ils ne sont pas constitués en société. Dans ce cas, il est encore moins probable que nous puissions les dénombrer. S'ils sont constitués en société, ils sont tenus de produire une déclaration de revenus en tant que société. Nous pouvons les dénombrer, parce qu'ils doivent produire leur déclaration de revenus, mais s'ils sont petits et constitués comme une association de bénévoles, ils ne sont juste pas dénombrés, à moins qu'ils aient une certaine taille⁴⁵³.

⁴⁵¹ ARC, *Guide d'impôt pour la Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif (OSBL)*.

⁴⁵² Imagine Canada, *Impact du secteur*.

⁴⁵³ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Karen Cooper, conseillère juridique, Drache Aptowitz LLP).

Dans le cadre de la présente étude, des témoins ont parlé de plusieurs difficultés entourant les OSBL, dont le manque de données fiables et transparentes sur ces organismes. Par ailleurs, des témoins ont mentionné tout particulièrement la manière dont l'ARC traite les excédents enregistrés par des OSBL; la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*; et la différence entre les OSBL d'intérêt public et les OSBL au profit des membres. Ces thèmes sont abordés ci-dessous.

Traitement des excédents enregistrés par des organismes sans but lucratif

En règle générale, le revenu des organismes sans but lucratif (OSBL) n'est pas imposable au fédéral ni au provincial⁴⁵⁴. L'alinéa 149(1)l) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) présente une définition du terme « organisations à but non lucratif » et l'ARC emploie « plusieurs indicateurs [pour interpréter cette définition et évaluer] si un organisme est exploité exclusivement à des fins non lucratives ou s'il mène des activités commerciales⁴⁵⁵ ».

Au cours des dernières années, l'ARC a publié plusieurs interprétations techniques qui témoigneraient d'« un resserrement des exigences d'admissibilité au statut d'OSBL⁴⁵⁶ ». M. Bourgeois a fait remarquer ce qui suit :

[C]es interprétations techniques resserrent les normes ou les critères que les organismes sans but lucratif doivent respecter pour éviter que leur excédent de revenus sur les dépenses soit imposé. Essentiellement, il semblerait que l'ARC considère maintenant que tout bénéfice constitue un problème, à moins que le profit ou l'excédent n'ait été fortuit et imprévu⁴⁵⁷.

Certains estiment que la tendance de l'ARC à « interpréter la règle de la fin non lucrative comme une interdiction de réaliser des bénéfices⁴⁵⁸ » est déficiente sur le plan juridique. Lors de sa comparution devant le comité, Karen Cooper (Drache Aptowitz LLP) a déclaré que l'intention est le critère à retenir⁴⁵⁹. D'autres observateurs semblent abonder dans le même sens que Mme Cooper :

La jurisprudence [...] n'appuie pas complètement le point de vue de l'ARC. En effet, les décisions judiciaires rendues dans ce domaine reconnaissent qu'il y a une distinction fondamentale entre un critère de fin et un critère d'interdiction. Elles ne considèrent pas tous les bénéfices intentionnels comme une preuve concluante de fin lucrative.

⁴⁵⁴ Donald J. Bourgeois, *The Law of Charitable and Not-for-Profit Organizations* (4^e édition), LexisNexis, 2012, p. 322 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁵⁵ *Ibid.* [TRADUCTION].

⁴⁵⁶ David P. Stevens et Faye Kravetz, « [Current developments in the application of paragraph 149\(1\)\(l\) of the Income Tax Act](#) », *The Philanthropist*, 18 décembre 2013, p. 174 [TRADUCTION].

⁴⁵⁷ Bourgeois (2012), p. 322 [TRADUCTION].

⁴⁵⁸ Stevens et Kravetz (2013), pp. 166 et 186 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁵⁹ CSSB, *Témoignages*, 18 mars 2019 (Cooper).

Elles ne souscrivent pas à l'idée que l'utilisation envisagée des bénéfiques, c'est-à-dire la destination des fonds, n'est jamais pertinente⁴⁶⁰.

Le comité a été informé d'autres difficultés entourant l'interprétation de la règle visant les fins non lucratives par l'ARC. Par exemple, Lynn Eakin (Ontario Nonprofit Network) a déclaré au comité que, selon l'interprétation de la règle par l'ARC, les OSBL doivent s'assurer que *chaque* activité atteint le seuil de rentabilité, plutôt que de combiner l'ensemble des activités⁴⁶¹. Selon certains observateurs, la légitimité juridique de cette approche est discutable⁴⁶². Enfin, certains ont signalé que l'ARC a également tendance à croire que les OSBL doivent être exploités de manière à atteindre le seuil de rentabilité pour une année d'imposition donnée. D'après certains observateurs, le libellé de la LIR n'était pas cette exigence⁴⁶³.

Défis soulignées par les témoins

Mme Eakin a déclaré au comité que la manière dont l'ARC interprète la règle visant les fins non lucratives présente des problèmes pour un très grand nombre d'OSBL. En effet, elle a informé le comité que de nombreuses organisations sans but lucratif travaillant dans l'intérêt public « sont confrontées à un choix difficile : se conformer à la réglementation de l'ARC ou poursuivre leurs activités. Elles ne peuvent pas faire les deux à la fois⁴⁶⁴. »

D'autres témoins ont également exprimé des inquiétudes au sujet de l'approche adoptée par l'ARC relativement au revenu excédentaire détenu par les OSBL. Selon Susan Manwaring (Miller Thomson LLP), l'approche stricte de l'ARC en la matière signifie que les « moyens de générer des revenus [dont disposent les OSBL] finissent par les limiter⁴⁶⁵ ». Pour sa part, Craig Kielburger (WE Charity) a souligné l'importance des excédents, ce qui permet aux OSBL de « constituer des réserves non attribuées, l'équivalent d'un capital, pour obtenir des prêts, par exemple, des banques afin de poursuivre [leur] mission⁴⁶⁶ ».

Latha Sukumar (MCIS Language Solutions) a elle aussi fourni des renseignements détaillés à ce sujet. Dans un mémoire présenté au comité, Mme Sukumar a décrit MCIS Language

⁴⁶⁰ Stevens et Kravetz (2013), p. 166 [TRADUCTION].

⁴⁶¹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Lynn Eakin, conseillère stratégique, Ontario Nonprofit Network).

⁴⁶² Stevens et Kravetz (2013), p. 185.

⁴⁶³ Stevens et Kravetz (2013), p. 165 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁶⁴ CSSB, *Témoignages*, 19 novembre 2018 (Eakin).

⁴⁶⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 septembre 2018 (Susan Manwaring, associée, Miller Thomson LLP).

⁴⁶⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 24 septembre 2018 (Craig Kielburger, cofondateur, WE Charity).

Solutions comme « un OSBL ayant acquis le statut d'entreprise sociale⁴⁶⁷ ». Elle a déclaré au comité qu'à mesure que son organisme prend de l'expansion, elle craint de plus en plus que l'ARC ne juge qu'il enfreint la règle visant les fins non lucratives⁴⁶⁸. À son avis, des précisions sont nécessaires si l'on veut que le secteur puisse prospérer :

Il serait très utile que l'ARC ait des lignes directrices plus claires sur les surplus que les OSBL sont autorisés à générer, et qui tiendraient compte de leur diversité. Si les incertitudes étaient écartées, les organismes seraient plus tentés de s'aventurer sur la voie de la génération des revenus nécessaires à leur démarche d'innovation⁴⁶⁹.

Mme Manwaring, quant à elle, a expliqué comment, selon elle, ces règles entravent la croissance du secteur des entreprises à vocation sociale :

Les organismes sans but lucratif dédiés au bien public qui sont généralement exemptés d'impôt en vertu de l'alinéa 149(1)l de la *Loi* se heurtent grandement aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans leur poursuite d'excédents et cette situation nuit à leur admissibilité comme entreprises à vocation sociale. C'est le cas même si de tels excédents sont utilisés pour financer l'activité sans but lucratif. L'absence de toute forme de réglementation ou de transparence pour les organismes sans but lucratif exempts d'impôt nuit à la capacité des Canadiens de se prévaloir de cette forme sociale pour les activités dédiées au bien public⁴⁷⁰.

Solutions proposées

L'ensemble des lois qui régissent le revenu excédentaire a été caractérisé, selon les sources, de « médiocre », « vétuste » et « insuffisant⁴⁷¹ ». Mme Manwaring compte parmi les témoins qui ont fait valoir qu'une réforme réglementaire est justifiée. Certains, comme M. Aptowitz, ont ajouté qu'il faudrait d'abord entreprendre un « examen approfondi⁴⁷² » du sujet.

Diverses options de réforme ont été envisagées au cours des discussions. Adam Aptowitz (Drache Aptowitz LLP) a indiqué qu'il faudrait s'intéresser à l'approche de la « destination des fonds⁴⁷³ », alors que d'autres intervenants estiment qu'une approche « essentiellement identique à celle qui s'applique actuellement aux activités commerciales des œuvres de bienfaisance et des fondations publiques⁴⁷⁴ » serait utile. De son côté, Mme Sukumar a

⁴⁶⁷ CSSB, *mémoire*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, MCIS Language Solutions), p. 3.

⁴⁶⁸ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Latha Sukumar, MCIS Language Solutions).

⁴⁶⁹ CSSB, *mémoire* (MCIS Language Solutions), p. 9.

⁴⁷⁰ CSSB, *mémoire*, 18 septembre 2018, p. 5.

⁴⁷¹ Stevens et Kravetz (2013), p. 166 [TRADUCTION].

⁴⁷² CSSB, *mémoire*, 18 septembre 2018, p. 4; CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitz) [TRADUCTION].

⁴⁷³ *Ibid.* (Aptowitz) [TRADUCTION].

⁴⁷⁴ Stevens et Kravetz (2013), p. 175 [TRADUCTION].

insisté sur l'importance de veiller à ce que toute réforme tienne compte de la diversité des OSBL qui existent à l'heure actuelle⁴⁷⁵.

Le comité comprend que les organismes sans but lucratif doivent pouvoir faire des économies en prévision de dépenses futures, et ce, en toute confiance. Le comité reconnaît que l'ARC doit appliquer la loi en vigueur, mais il admet que le libellé de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est moins strict que ne le laissent entendre les lignes directrices de l'ARC. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 38

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada de réviser son interprétation de la règle visant les fins non lucratives pour :

- **offrir aux organismes sans but lucratif (OSBL) plus de clarté et de certitude quant à la mesure dans laquelle ils sont autorisés à réaliser des revenus excédentaires;**
- **tenir compte du libellé de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui met l'accent sur les fins de l'organisme.**

Organismes sans but lucratif d'intérêt public ou au profit des membres

Comme il a été expliqué, la LIR « ne fait aucune distinction entre les OBNL d'intérêt public et les OBNL au profit des membres ou entre les OBNL qui comptent peu d'actionnaires ou un grand nombre d'actionnaires⁴⁷⁶ ». Certains témoins ont toutefois soutenu que cette distinction est nécessaire pour que le secteur puisse prospérer :

Au sein [du Ontario Nonprofit Network], nous parlons désormais du secteur du bienfait public. [...] Ce secteur du bienfait public inclut les organisations qui ont pour mission de travailler à servir l'intérêt public [...]. Cette définition ne s'applique toutefois pas aux associations professionnelles et commerciales, [...] qui, bien qu'ils aient une structure sans but lucratif, visent à servir des objectifs et des intérêts différents. Si l'on n'établit pas une distinction nette entre ces deux groupes, on ne pourra jamais concevoir des politiques adaptées aux organisations servant l'intérêt public. Notre réseau demande donc que l'on fasse, aux fins de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la

⁴⁷⁵ CSSB, *mémoire*, 25 février 2019 (MCIS Language Solutions), p. 9.

⁴⁷⁶ Pemsel Case Foundation, *Réponse écrite au Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance*, 17 octobre 2018.

distinction entre les organisations sans but lucratif travaillant dans l'intérêt de leurs membres et celles se consacrant au bien public⁴⁷⁷.

Cela dit, Mme Cooper a fait remarquer que la mise en œuvre d'une mesure qui établirait une distinction entre les organismes au profit des membres et les organismes d'intérêt public ne serait pas chose facile, étant donné que la délimitation entre l'intérêt privé et l'intérêt public n'est pas toujours claire. Elle a donné l'exemple de l'Association des pharmaciens du Canada, dont le travail comporte des activités d'intérêt privé, comme le marketing et la promotion, et des activités d'intérêt public, comme la publication du *Compendium des produits et spécialités pharmaceutiques*. À son avis, bien que de nombreux organismes semblent servir des intérêts privés, ils « contribuent tous, d'une certaine manière, si ce n'est à la santé et à la sécurité des Canadiens, pour le moins à l'amélioration de la réglementation d'un secteur donné⁴⁷⁸ ».

Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif

Lors de sa comparution devant le comité, Cliff Goldfarb a parlé de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* (LCOBNL) et a recommandé certains changements à y apporter lorsqu'elle fera l'objet d'un examen en 2020⁴⁷⁹. Mme Cooper, quant à elle, a convenu qu'il est indispensable d'apporter des changements à la LCOBNL et a signalé que l'Association du Barreau canadien (ABC) prépare actuellement des recommandations à cet égard, qu'elle soumettra directement à Corporations Canada⁴⁸⁰. Mme Manwaring considère qu'il faudrait inviter Corporations Canada à examiner de près les propositions de l'ABC⁴⁸¹. M. Aptowitz, de son côté, voit d'un bon œil l'examen prochain de la LCOBNL, mais il estime que des « enjeux beaucoup plus fondamentaux⁴⁸² » doivent retenir l'attention du comité.

Le comité remarque que le paragraphe 299(1) de la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif* prévoit l'examen de la *Loi* dans les 10 ans suivant son entrée en vigueur. Le comité a appris que la préparation de cet examen est en cours et ne croit pas qu'il est nécessaire de formuler d'autres recommandations à cet égard pour l'instant.

⁴⁷⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Lynn Eakin, conseillère stratégique, Ontario Nonprofit Network).

⁴⁷⁸ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Cooper) [TRADUCTION].

⁴⁷⁹ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 19 novembre 2018 (Cliff Goldfarb, à titre personnel).

⁴⁸⁰ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Cooper).

⁴⁸¹ CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Manwaring).

⁴⁸² CSSB, *Témoignages*, 8 avril 2019 (Aptowitz) [TRADUCTION].

Transparence

Plusieurs témoins ont parlé du manque d'information et de transparence au sujet des OSBL. Par exemple, le comité a été informé que la LIR impose seulement des obligations de déclaration « minimales » aux OSBL et n'exige « aucune transparence relativement à ce qui est déclaré⁴⁸³ ».

L'absence de surveillance a également été soulignée par M. Blumberg, qui a rappelé au comité qu'en dépit du manque de transparence entourant les activités des OSBL, ceux-ci bénéficient d'importants avantages fiscaux. Selon lui, la *Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif*, aussi appelé formulaire T1044, devrait être rendue publique. Il paraît qu'entre 20 000 et 30 000 OSBL parmi les plus grands au Canada produisent un formulaire T1044, formulaires qui sont stockés dans une base de données de l'ARC. Selon Roxane Brazeau-Leblond (ARC), il faudrait modifier l'article 241 de la LIR pour que l'ARC soit autorisée à rendre les formulaires T1044 publics⁴⁸⁴.

M^{me} Franc (Association canadienne des foires et des expositions) a déclaré qu'il y a peu de chances que les membres de son association, qui sont des OSBL, s'opposent à cette recommandation, car ils divulguent déjà publiquement l'information contenue dans le formulaire T1044 par d'autres moyens⁴⁸⁵.

En ce qui concerne les données générales sur le secteur, M^{me} Franc a indiqué que la première recommandation de son association consisterait à accorder du financement à Statistique Canada « pour évaluer les répercussions sociales et économiques des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif, y compris les sous-catégories de sociétés agricoles, de façon régulière et continue⁴⁸⁶ ». D'autres témoins, dont Cathy Taylor (Ontario Nonprofit Network), ont souligné que le secteur souhaite que les données sur des sujets comme les tendances du marché du travail et la diversité circulent plus librement⁴⁸⁷.

Le comité comprend l'importance capitale que revêt l'accès à des données fiables sur les OSBL, à la fois pour susciter la confiance du public à l'égard du secteur et pour servir d'outil afin de mieux comprendre les besoins des OSBL pour y répondre. Par conséquent, le comité recommande :

⁴⁸³ Pemsel Case Foundation, *mémoire*, octobre 2018, p. 9.

⁴⁸⁴ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} avril 2019 (Roxane Brazeau-Leblond, directrice, Direction des décisions en impôt, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires, Agence du revenu du Canada).

⁴⁸⁵ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 18 mars 2019 (Christina Franc, directrice générale, Association canadienne des foires et des expositions).

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 1^{er} octobre 2018 (Cathy Taylor, directrice générale, Ontario Nonprofit Network).

Recommandation 39

Que le gouvernement du Canada enjoigne à l'Agence du revenu du Canada d'évaluer l'utilité de modifier l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* afin d'autoriser la divulgation publique de l'information contenue dans le formulaire T1044, *Déclaration de renseignements des organismes sans but lucratif*.

Recommandations générales au sujet de l'examen des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes sans but lucratif

Le comité est sensible à l'appel du secteur, qui réclame des mesures opportunes pour certains enjeux qui concernent les OSBL, notamment l'interprétation par l'ARC de la règle visant les fins non lucratives et le besoin d'une plus grande transparence et de données plus fiables. Toutefois, le comité est aussi conscient que le cadre réglementaire global qui régit le traitement et la réglementation des OSBL doit faire l'objet d'un examen approfondi. En effet, un examen exhaustif permettrait au gouvernement d'aborder un large éventail de sujets, notamment de déterminer s'il est nécessaire d'inscrire dans la loi une distinction entre les OSBL d'intérêt public et les OSBL au profit des membres. Par conséquent, en plus des recommandations au sujet de la règle visant les fins non lucratives et de la transparence, le comité recommande :

Recommandation 40

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'examiner le traitement et la réglementation des organismes sans but lucratif, notamment pour déterminer si la *Loi de l'impôt sur le revenu* doit établir une distinction entre les organismes sans but lucratif d'intérêt public et les organismes sans but lucratif au profit des membres.



La vaste portée du mandat du comité est intentionnelle, car le secteur est diversifié et un examen s'impose depuis longtemps. Cela étant, le temps consacré à cette étude n'a pas été suffisant pour que le comité examine en détail toutes les questions d'ordre juridique se rapportant aux organismes de bienfaisance et aux OSBL. Outre les questions d'ordre juridique et réglementaire mentionnées précédemment, le comité a entendu des témoignages portant sur deux autres thèmes : la loi canadienne anti-pourriel et l'admissibilité des administrateurs. Ces deux sujets est abordé ci-après.

La loi canadienne anti-pourriel

Présentée en 2014, la *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, aussi appelée loi canadienne anti-pourriel (LCAP), exige que les expéditeurs de messages électroniques commerciaux obtiennent le consentement exprès ou tacite de leurs destinataires. La LCAP contient plusieurs exemptions conçues pour aider les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif⁴⁸⁸. Toutefois, certaines mesures s'appliquent uniquement aux « organisme[s] de bienfaisance enregistré[s] », tels qu'ils sont définis au paragraphe 248(1) de la LIR⁴⁸⁹.

Un des répondants de la consultation électronique qui a été menée par le comité a signalé que cette définition n'englobe pas les organismes à vocation de bienfaisance, comme les « mandataire[s] de la Couronne et [les] donataire[s] reconnu[s] [TRADUCTION] ». De l'avis de ce répondant, cela signifie que la capacité de ces organismes à communiquer par courriel est « très limitée [TRADUCTION] ». Cette personne a recommandé d'élargir la « définition de ce qu'est un organisme de bienfaisance au titre de la LCAP afin d'y inclure [TRADUCTION] » un éventail plus large d'organismes.

⁴⁸⁸ Pour de plus amples renseignements, voir David Young, *Canada's New Anti-Spam Law – Compliance Primer for Charities and Nonprofits*, avril 2014 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁴⁸⁹ *Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*, par. 10(13).

Un représentant de Collèges et instituts Canada a exprimé en termes plus généraux les inquiétudes relatives à l'incertitude qui, selon l'organisation, est causée par la LCAP :

Les établissements doivent être en mesure de réaliser des activités de sensibilisation, de promouvoir des occasions d'éducation et de perfectionnement des compétences, de faire connaître leurs réalisations et de créer des occasions pour les membres de la collectivité et les organismes de soutenir leurs partenariats et leurs travaux de recherche. [...] Selon l'actuel régime réglementaire, les collèges et instituts sont confrontés à une incertitude en ce qui concerne les sanctions et les amendes auxquelles ils peuvent s'exposer lorsqu'ils tentent de maintenir le contact avec d'anciens étudiants. Pour corriger cette situation, il faut établir un dialogue entre les organismes de réglementation et les représentants d'organismes de collecte de fonds et d'anciens étudiants en vue de préciser l'esprit de la loi et d'assurer une compréhension commune des exigences⁴⁹⁰.

De son côté, Universités Canada a recommandé d'exempter les œuvres de bienfaisance de l'application de la LCAP pour s'assurer que « les universités peuvent communiquer des renseignements importants aux étudiants, aux anciens étudiants, aux donateurs et aux partenaires communautaires locaux ». D'après Universités Canada, la LCAP impose un « fardeau indu⁴⁹¹ » aux organismes de bienfaisance, tout particulièrement aux établissements postsecondaires.

Le comité est conscient que les organismes de bienfaisance et à vocation de bienfaisance doivent pouvoir communiquer avec leurs donateurs potentiels. S'il est vrai que le comité n'a pas entendu suffisamment de témoignages au sujet de la loi canadienne anti-pourriel pour pouvoir formuler des recommandations de réforme, il souligne néanmoins l'importance d'examiner la question plus à fond. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 41

Que le gouvernement du Canada enjoigne au Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance d'étudier l'incidence de la loi canadienne anti-pourriel sur les organismes de bienfaisance et à vocation de bienfaisance.

Admissibilité des administrateurs

Lors de son témoignage devant le comité, M. Wyatt (Muttart Foundation) a parlé des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (LIR) concernant les particuliers qui ne sont

⁴⁹⁰ CSSB, *mémoire* (Collèges et instituts Canada), 1^{er} mars 2019, p. 4.

⁴⁹¹ CSSB, *Témoignages*, 25 février 2019 (Landon).

pas admissibles à être directeurs ou administrateurs d'un organisme de bienfaisance enregistré ou d'une association canadienne enregistrée de sport amateur⁴⁹². D'après la Muttart Foundation, ces dispositions ont été adoptées initialement pour apaiser les inquiétudes au sujet des stratagèmes d'abris fiscaux abusifs :

On nous a dit que l'ARC avait décelé un problème parce que des promoteurs d'abris fiscaux qui s'étaient fait prendre à agir de façon inappropriée cherchaient ensuite tout simplement à enregistrer un nouvel abri fiscal, et que l'ARC ne disposait pas du pouvoir législatif nécessaire pour refuser l'enregistrement. L'Agence a donc réclamé un changement qui lui donnerait ce pouvoir. Au lieu de cela, nous nous retrouvons avec une mesure législative qui cible beaucoup plus les organismes de bienfaisance et les ACESA que les promoteurs d'abris fiscaux⁴⁹³.

La LIR énonce cinq situations dans lesquelles une personne est, ou peut être, considérée comme un « particulier non admissible », par exemple :

- lorsque la personne a été déclarée coupable d'une infraction criminelle pertinente pour laquelle un pardon ou une suspension de casier n'a pas été accordé;
- lorsque la personne était un promoteur d'abri fiscal impliquant un organisme de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué au cours des cinq années précédentes⁴⁹⁴.

Selon la Muttart Foundation, ces règles risquent de donner lieu à des résultats surprenants :

Une personne de 18 ans qui a volé une tablette de chocolat et s'est fait prendre ne peut jamais, à vie, occuper le poste de directeur ou de cadre supérieur d'un organisme de bienfaisance sans demander un pardon ou une suspension du casier. Quelqu'un qui a exploité un abri fiscal et qui a entraîné des pertes de revenus de milliards de dollars et les centaines de milliers de vérifications des contribuables que l'ARC a dû mener est banni pour un maximum de cinq ans. Quelque part, nous avons tout compris de travers⁴⁹⁵.

La Muttart Foundation est consciente qu'une personne demeure admissible à moins que le ministre du Revenu national ne déclare le contraire. Cependant, elle soutient que ces dispositions créent un climat d'incertitude et recommande de réduire leur portée.

Le comité reconnaît l'importance de veiller à ce que les organismes de bienfaisance soient dirigés par des personnes dont l'intégrité est irréprochable. Cependant, le comité est aussi

⁴⁹² *Loi de l'impôt sur le revenu*, par. 149.1(1).

⁴⁹³ Muttart Foundation (2018), p. 37 [TRADUCTION].

⁴⁹⁴ *Ibid.*, p. 36-37.

⁴⁹⁵ CSSB, *Témoignages*, 22 octobre 2018 (Wyatt).

conscient que les règles concernant les particuliers non admissibles sont susceptibles de donner lieu à des situations injustes dans certains cas. Bien que les témoignages entendus par le comité au sujet des règles de la LIR qui régissent les particuliers non admissibles ne soient pas suffisants pour pouvoir formuler des recommandations de réforme, le comité souligne l'importance d'examiner la question plus à fond. Par conséquent, le comité recommande :

Recommandation 42 :

Que le gouvernement du Canada révise les dispositions relatives aux « particuliers non admissibles » énoncées au paragraphe 149.1(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cadre d'un examen exhaustif des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* régissant les organismes de bienfaisance enregistrés, les autres donataires reconnus et les organismes sans but lucratif.



Il y a près de 20 ans que le gouvernement fédéral s'est penché sur le secteur des organismes de bienfaisance, à but non lucratif et bénévole (dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire) et le dernier examen des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu visant les organismes de bienfaisance remonte à plus de 50 ans. L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, une démarche de cinq ans qui a rapproché le secteur et le gouvernement, était principalement axée sur la réglementation et sur les rapports entre le gouvernement et le secteur. Lorsque le comité a entrepris son étude, il savait que bien des choses avaient changé. Il en a beaucoup appris à ce propos, mais aussi au sujet de ce qui n'a pas changé.

Le secteur est toujours diversifié, raison pour laquelle il ne se prête pas à une définition unique ni aux solutions universelles. Cependant, de nombreuses difficultés auxquelles le secteur est confronté sont, quant à elles, nouvelles. Les changements démographiques sont peut-être le signe annonciateur d'une diminution marquée des dons de bienfaisance ainsi que du nombre de bénévoles œuvrant auprès des organismes, de longue date et récents, du secteur. Dans les deux cas, il s'agit d'éléments sur lesquels reposent l'existence et l'exploitation de ces organismes. Parallèlement, ces changements ouvrent la voie à une nouvelle génération de jeunes gens créatifs et passionnés qui sont déterminés à rendre leur collectivité et le monde meilleurs, à des nouveaux arrivants et à leur famille qui enrichissent nos collectivités et le secteur grâce à des idées et à une énergie nouvelles, ainsi qu'à des adultes plus âgés en bonne santé et prospères qui, pour la plupart, ont du temps et de l'argent à consacrer à la fois à leur cause et à leur famille.

Le secteur continue d'intervenir lors des catastrophes naturelles, pour combler les lacunes des services, pour offrir à des gens l'occasion d'exprimer leur créativité, pour servir de modèles et de mentors à des étudiants et à des jeunes, pour aider des gens souffrant de problèmes de santé physique et mentale et pour soutenir ceux dont le revenu est insuffisant et qui n'ont pas de logement adéquat. De nouveaux groupes de Canadiens, souvent des réfugiés ayant fui des situations difficiles, tentent de s'intégrer sans perdre leur culture, tandis que les Autochtones cherchent la réconciliation et le renouveau. L'exode rural, la connaissance croissante du milieu physique et l'attention qui y est accordée, ainsi que les nouveaux défis en matière de santé ont suscité de nouvelles initiatives de la part des bénévoles, du personnel des organismes de bienfaisance, des organismes à but non lucratif et des entrepreneurs sociaux.

Prenant note que le travail effectué par ces gens est essentiel pour leur collectivité et l'ensemble du pays, le comité a aussi appris que certains programmes, politiques et lois fédéraux entravent l'atteinte des meilleurs résultats possibles. Pensons par exemple aux contraintes imposées par certains articles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à certaines exigences administratives des programmes de subventions et de contributions du gouvernement fédéral. Ce qui est considéré comme une œuvre de bienfaisance n'a guère évolué. L'insuffisance de l'information disponible au sujet du secteur rend impossible la prise de décisions fondées sur des données probantes, décisions qui sont nécessaires pour assurer la viabilité des organismes et de l'ensemble du secteur.

Par-dessus tout, le manque de respect général à l'égard de l'énorme contribution économique et sociale de ces organismes, de leurs bénévoles et de leur personnel mine le potentiel du secteur. Ensemble, ces obstacles empêchent de trouver de meilleures solutions à des problèmes complexes pour enrichir les collectivités dans l'intérêt de tous les Canadiens et de toutes les régions du pays.

Les recommandations du comité s'adressent au gouvernement du Canada et aux ministères et organismes concernés. Nous prions instamment le gouvernement de prêter attention et de travailler de concert avec le Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance afin d'offrir au secteur le soutien dont il a besoin pour poursuivre son travail remarquable. Comme l'a fait remarquer le très honorable David L. Johnston, ancien gouverneur général du Canada, « la culture du don et du bénévolat est une valeur fondamentale au Canada⁴⁹⁶ ». Cette valeur commune est un fil solide qui retient le tissu social de notre pays, qui tisse des liens entre les collectivités. Ce fil, bien qu'il soit résistant, peut se casser. Les changements démographiques, les contraintes financières, les lourdeurs administratives, les règles désuètes et le manque de reconnaissance s'additionnent pour étouffer le secteur et compromettre la générosité qui nous est si chère. Le secteur est prêt à bâtir un avenir meilleur pour notre pays et c'est au gouvernement qu'il incombe de veiller à ce qu'il obtienne l'aide nécessaire pour y parvenir. Le comité attend avec impatience la réponse du gouvernement et se réjouit d'avance des résultats innovateurs et efficaces que le secteur peut obtenir au cours des prochaines années.

⁴⁹⁶ CSSB, *Témoignages*, 1^{re} session, 42^e législature, 25 février 2019 (Le très honorable David L. Johnston, président, Fondation Rideau Hall).

Annexe A : Résultats de la consultation électronique

Introduction

Le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif est très diversifié : il englobe à la fois des organismes de très grande et de très petite taille, et couvre une vaste gamme d'activités pour le bien public à l'échelle locale, nationale et internationale. Dès le début de l'étude, le comité a décidé d'entendre autant d'intervenants et de types d'organismes que possible.

Conscient que les organismes de bienfaisance et sans but lucratif n'avaient pas toutes le temps de se rendre à Ottawa pour participer aux audiences, le comité a mis sur pied une consultation électronique (consultation en ligne) afin d'accroître la portée de son étude. La consultation électronique a été lancée le 5 octobre 2018 pour prendre fin le 16 novembre 2018. Au total, 695 réponses valides ont été soumises⁴⁹⁹.

Le comité est profondément reconnaissant à tous ceux qui ont pris le temps de participer à l'exercice de consultation électronique.

Méthodologie

La consultation électronique a pris la forme d'un outil de sensibilisation pour permettre au comité d'entendre des organismes qui, autrement, ne participeraient sans doute pas à l'étude commandée par le comité. Le comité espérait joindre particulièrement les organismes de bienfaisance de petite taille et les organismes sans but lucratif (OSBL). La consultation électronique reposait sur trois principaux outils de recrutement des participants: l'affichage de la consultation électronique sur le site Web public du comité, l'utilisation des réseaux personnels des sénateurs et l'envoi de courriels ciblés. En raison de la nature du recrutement, les résultats de la consultation en ligne ne permettent de tirer aucune conclusion statistique quant à la prédominance de certains points de vue ou expériences dans l'ensemble du secteur.

⁴⁹⁹

699 inscriptions ont été enregistrées à la consultation électronique. Cependant, en y regardant de plus près, on a constaté que trois d'entre elles étaient des doubles, qui ont peut-être été créés par des répondants qui ont cliqué deux fois sur le bouton « Soumettre ». Un organisme a indiqué dans la zone « Commentaires supplémentaires » de la question 18, que ses réponses ne devraient peut-être pas être incluses dans les résultats puisqu'il n'est pas un OSBL ou un organisme de bienfaisance, mais plutôt un allié du secteur. En tout, quatre inscriptions ont été rejetées.

Faits saillants

Les constatations de la consultation électronique sont analysées en détail plus bas; toutefois, les observations générales qui suivent pourraient être utiles :

- 38 % des répondants provenaient de l'Ontario;
- la majorité des répondants ont répondu à la consultation électronique en anglais;
- des différences étaient souvent perceptibles entre les réponses fournies par les représentants des organismes sans employés et celles fournies par les représentants des organismes avec employés;
- le financement était le problème le plus souvent cité par les participants comme étant « très préoccupant »;
- les préoccupations au sujet des conditions de travail et du maintien en poste des employés étaient évidentes;
- bon nombre de réponses aux questions ouvertes exprimaient un désir de reconnaissance et une frustration à l'égard du fardeau administratif imposé au secteur.

Analyse

La consultation en ligne comportait 18 questions. Celles-ci peuvent être classées dans l'une des deux grandes catégories suivantes : les questions « biographiques », conçues pour fournir de l'information sur le répondant, et les questions liées à l'attitude, élaborées pour obtenir de l'information sur ce que les divers répondants perçoivent comme étant les principaux défis (et possibilités) auxquels fait face le secteur. Les questions sont fournies à l'annexe B (questions de la consultation électronique).

Questions personnelles (questions 1 à 7)

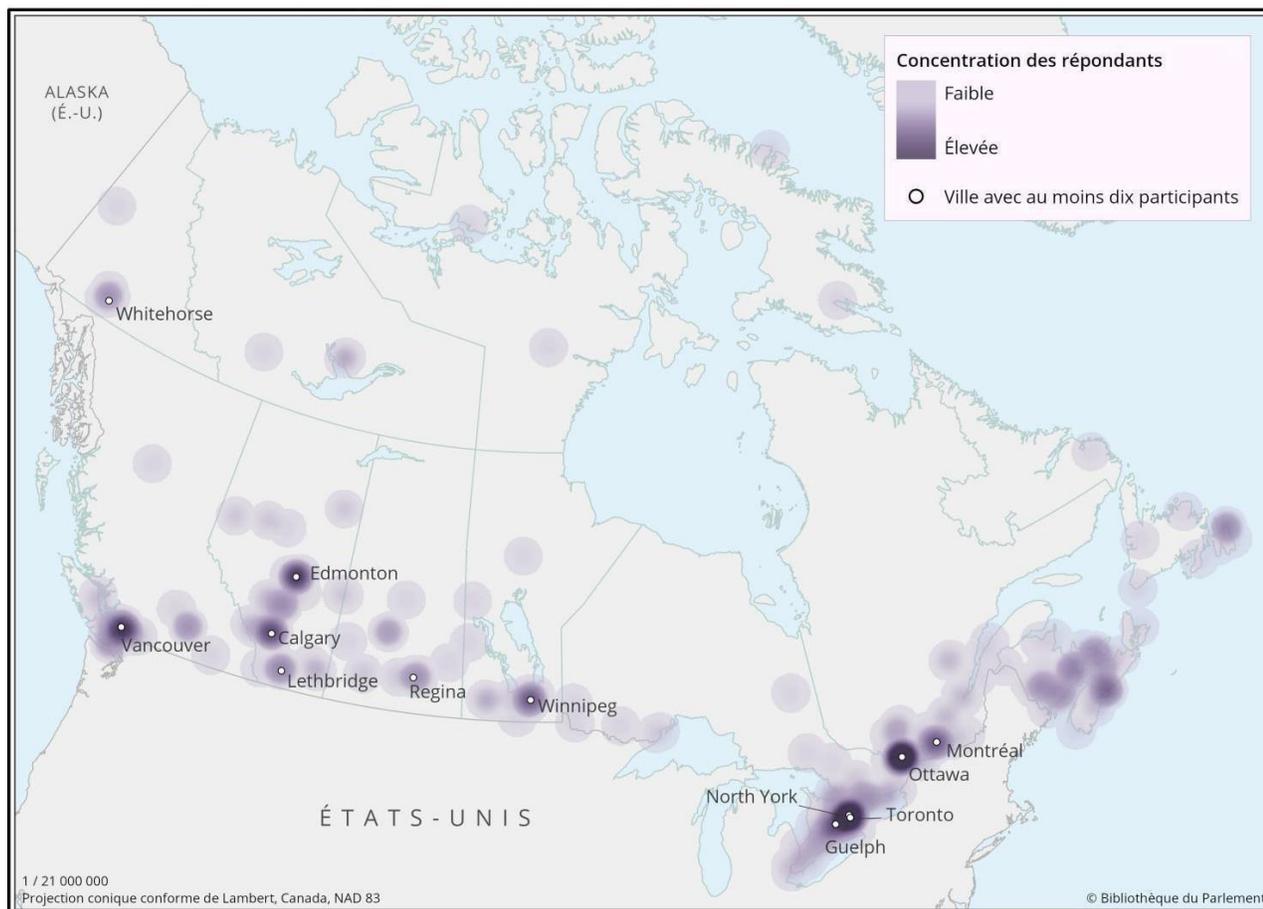
Données d'identification (questions 1 et 2)

La première question demandait le nom de l'organisme du répondant, et la deuxième question, le nom du répondant. Comme il était indiqué dans le portail de consultation en ligne, ces données sont confidentielles et ne peuvent pas être rendues publiques.

Données géographiques (questions 3 et 4)

Des répondants de l'ensemble des provinces et territoires du Canada étaient représentés dans la consultation électronique. La majorité des répondants provenaient de l'Ontario (38 %), de l'Alberta (17 %) et de la Colombie-Britannique (11 %). La figure 1 illustre la répartition géographique des répondants à la consultation électronique.

Figure 1 : Répartition géographique des répondants à la consultation électronique



Source : Carte préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Taille de l'organisme et type d'emploi (question 5)

Contexte

Les membres du comité souhaitent particulièrement en savoir plus sur les petits organismes de bienfaisance et sans but lucratif. La taille d'un organisme de bienfaisance est généralement évaluée en fonction des revenus annuels⁵⁰⁰ ou du nombre d'employés.

Comme nous voulions que les répondants puissent remplir la consultation électronique en moins de 10 minutes sans qu'il faille vérifier les états financiers, la taille de l'organisme a été mesurée selon le nombre d'employés.

⁵⁰⁰ Par exemple, pour les besoins de l'*Initiative des organismes de bienfaisance de petite taille et ruraux*, un organisme de bienfaisance de petite taille se dit des organismes de bienfaisance enregistrés dont les revenus annuels totaux sont inférieurs à 100 000 \$.

Selon une étude réalisée en 2010 par le Conseil RH pour le secteur communautaire (le Conseil RH), « [L]es petites organisations constituent les trois quarts des organismes sans but lucratif (OSBL) canadiens et emploient environ 168 000 personnes⁵⁰¹ ». De plus, le Conseil RH a constaté que plus de la moitié des OSBL de petite taille sont des organismes de bienfaisance enregistrés. Pour les besoins de son étude sur la rémunération des employés à temps plein des organismes de bienfaisance de petite taille, le Conseil RH a défini les OSBL de petite taille comme ayant 10 employés ou moins⁵⁰².

Dans le même ordre d'idées, les données tirées de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles, qui a été réalisée en 2003 par Statistique Canada (l'Enquête nationale de 2003), ont révélé que 54 % des organismes bénévoles et des OSBL au Canada n'avaient aucun employé rémunéré et que 26 % comptaient d'un à quatre employés rémunérés⁵⁰³. L'Enquête de 2003 a également révélé que 56 % du personnel rémunéré des organismes à but non lucratif et bénévoles sont des employés à temps plein, tandis que 44 % sont à temps partiel⁵⁰⁴.

Enfin, bien qu'elle utilise une mesure différente (revenu annuel total plutôt que nombre d'employés), l'ARC a constaté que les organismes de bienfaisance de petite taille représentaient 54 % de tous les organismes de bienfaisance enregistrés au Canada, tandis que 14 % des organismes de bienfaisance enregistrés étaient à la fois de petite taille et ruraux⁵⁰⁵.

Qui sont les répondants?

Taille de l'organisme

Environ 65 % des répondants ont indiqué que leur organisme comptait 10 employés ou moins, la grande majorité (228 répondants ou 33 %) représentant des organismes comptant entre un et cinq employés. Par ailleurs, 19 % des répondants ont déclaré que leur organisme n'avait pas d'employés rémunérés. La figure 2 montre la répartition des répondants en fonction de la taille de l'organisme de bienfaisance ou de l'OSBL qu'ils représentent.

⁵⁰¹ Conseil RH pour le secteur communautaire, *Rémunération des employés à temps plein des petits organismes de bienfaisance au Canada (2010)*, janvier 2013, p. 3.

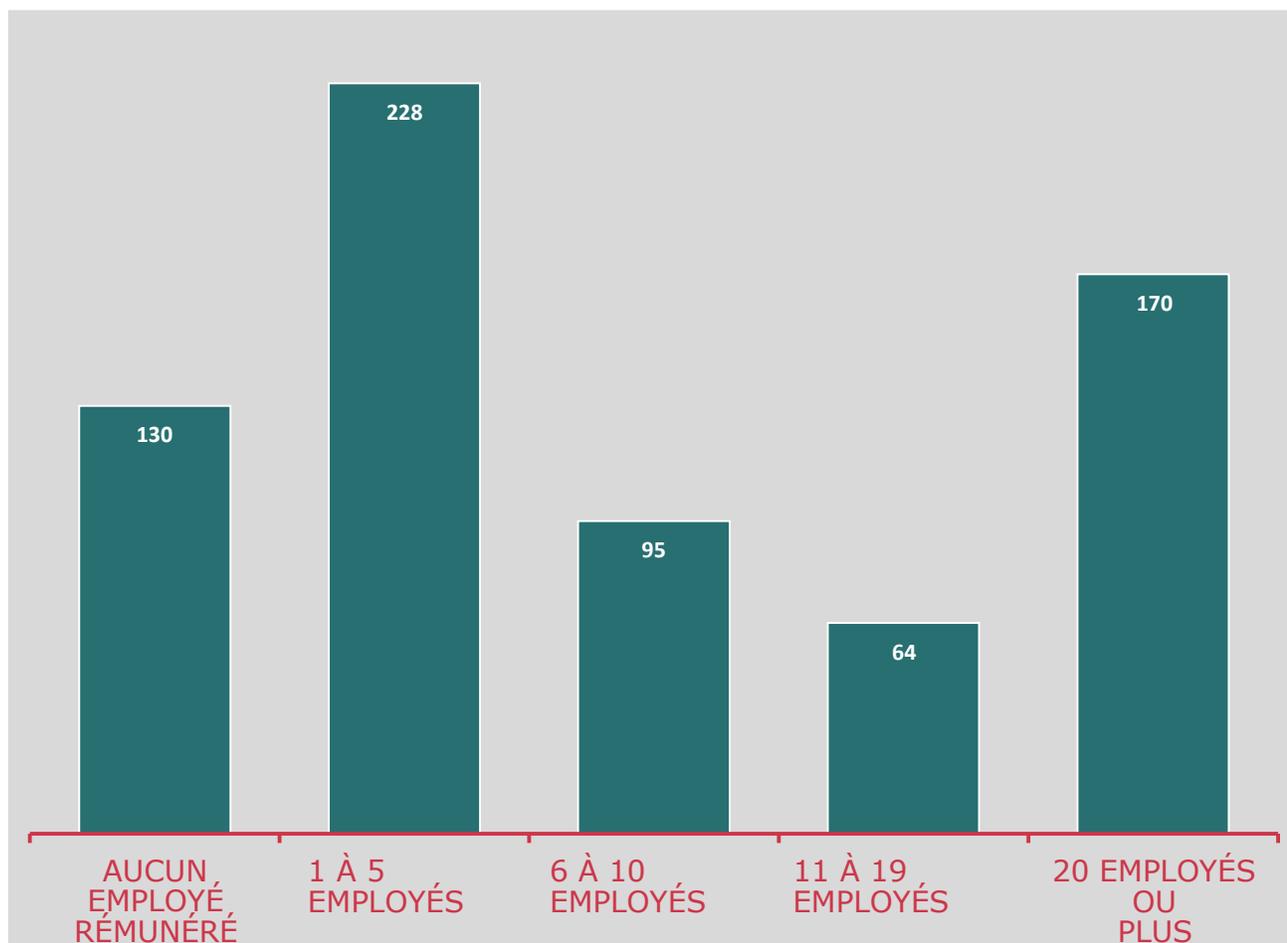
⁵⁰² *Ibid.*

⁵⁰³ Statistique Canada, *Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, n° de catalogue 61-533-XIF, 2003, p. 37.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 39.

⁵⁰⁵ ARC, *Initiative des organismes de bienfaisance de petite taille et ruraux*, 2 août 2013.

Figure 2 : Nombre de répondants selon la taille de l'organisme, 2018 (n = 695)



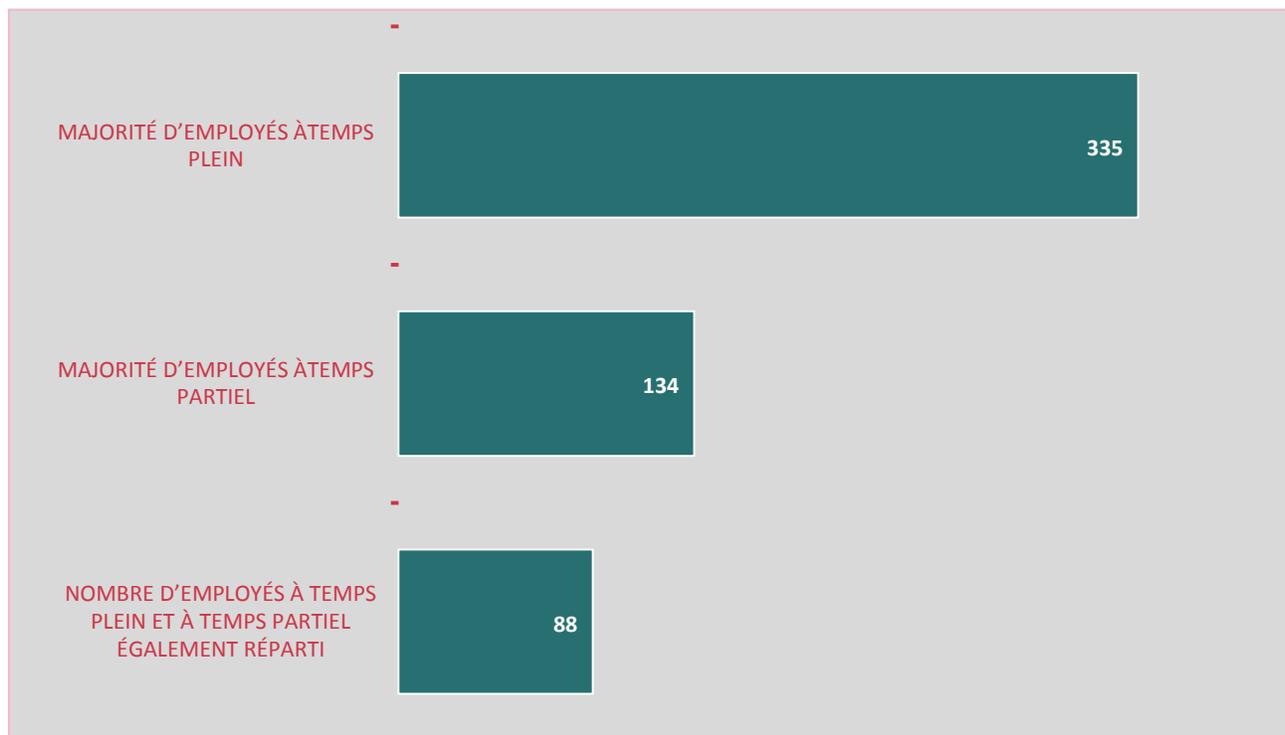
Remarque : Huit répondants ont déclaré ne pas savoir combien d'employés ils ont

Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Type d'emploi des employés rémunérés

Les répondants à la consultation électronique devaient préciser si la majorité des employés rémunérés de leur organisme travaillent à temps plein pour l'organisme (plus de 30 heures par semaine). La figure 3 montre que la majorité des employés des organismes ayant du personnel rémunéré travaillent à temps plein.

Figure 3 : Type d'emploi des employés rémunérés, organismes de bienfaisance et sans but lucratif, 2018 (n = 557*)



Remarque : Parmi les répondants, 138 ont été exclus, dont 130 ayant déclaré avoir des employés non rémunérés et 8 un nombre inconnu d'employés

Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Diversité (question 6)

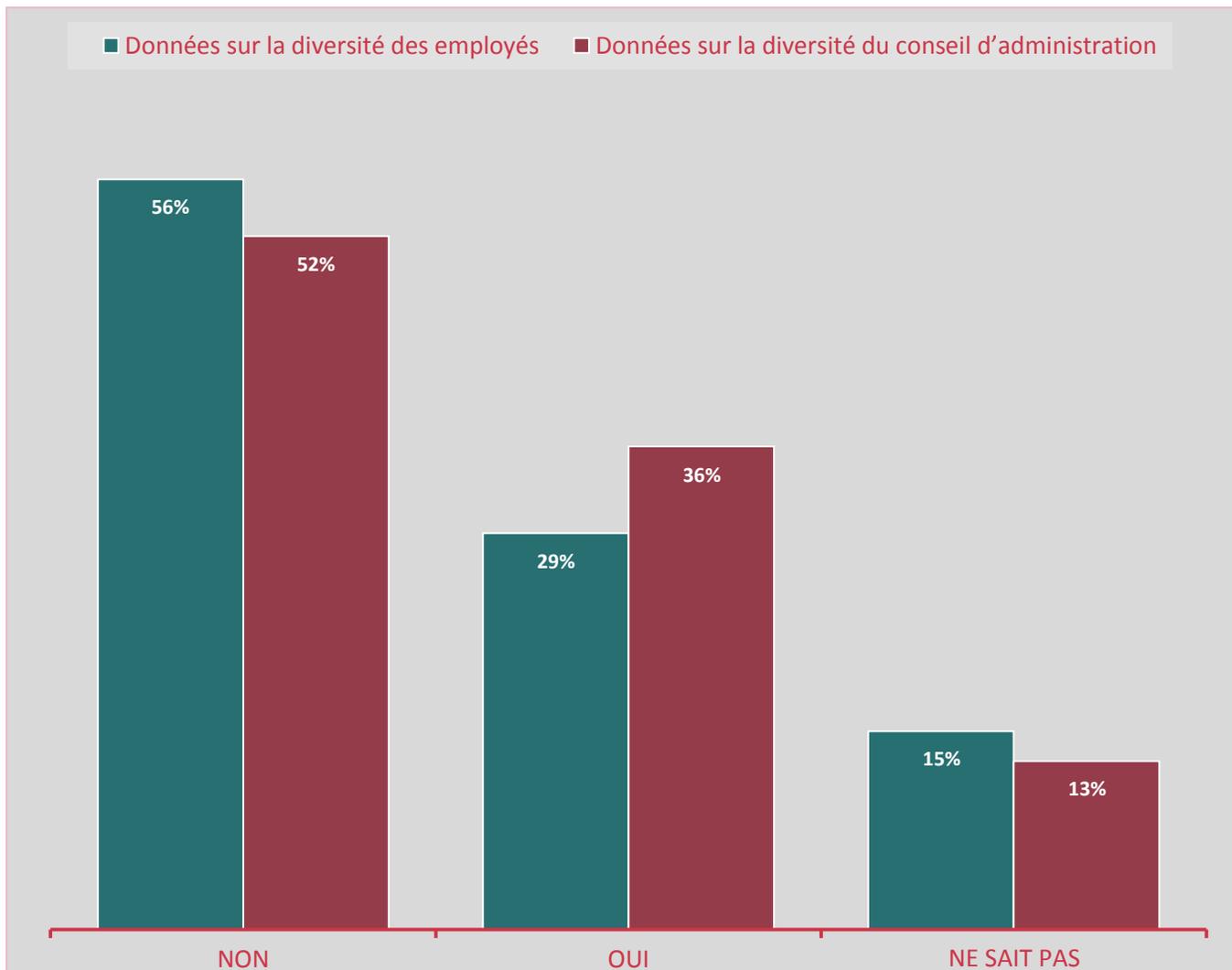
À la question 6 a), le répondant devait préciser si son organisme recueille des données sur la diversité de son personnel et, à la question 6 b), si son organisme recueille des données sur la diversité de son conseil d'administration.

La majorité des répondants ayant des employés ont indiqué que leur organisme ne recueille pas de données sur la diversité de ses employés⁵⁰⁶. De même, la majorité des répondants auxquels s'appliquait la question 6 b) ont indiqué que leur organisme ne recueillait pas de données sur la diversité de ses administrateurs⁵⁰⁷. La figure 4 illustre les réponses à ces deux questions.

⁵⁰⁶ Il est à noter que 130 répondants avaient déjà indiqué que leur organisme n'avait pas d'employés rémunérés, mais que seulement 125 répondants ont indiqué que la question sur la diversité des employés ne s'appliquait pas à leur organisme. Cet écart peut refléter une confusion chez les répondants à savoir si la réponse « Ne sais pas » ou « Ne s'applique pas » était la plus appropriée.

⁵⁰⁷ Soixante-seize (76) répondants ont déclaré que la question sur la diversité des administrateurs ne s'appliquait pas à leur organisme, probablement parce que leur organisme n'a pas de conseil d'administration.

Figure 4 : Disponibilité de données sur la diversité des employés et des conseils d'administration, en 2018, parmi les organismes de bienfaisance et sans but lucratif qui ont considéré que cette question s'appliquait à eux (%)

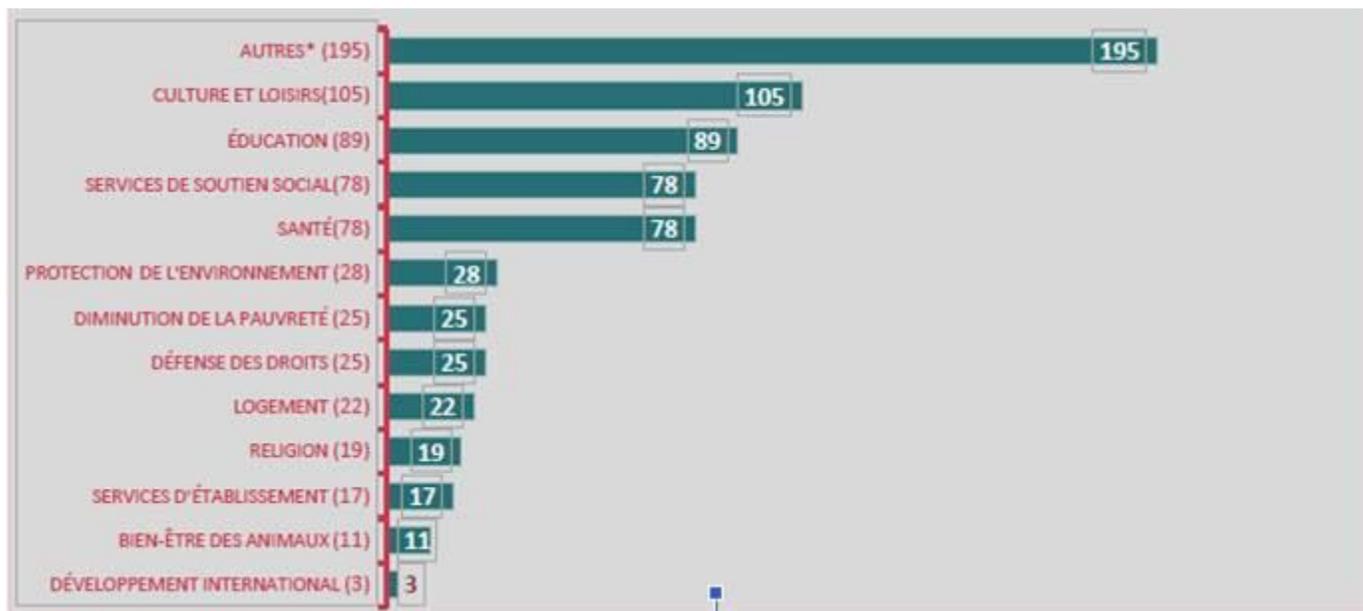


Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique. Ce graphique ne tient pas compte des organismes qui ont indiqué que cette question ne s'applique pas à leurs employés (n = 125) ou à leur conseil d'administration (n = 88)

Domaine d'activité (question 7)

La question 7 demandait aux répondants de nommer le principal domaine d'activité de leur organisme à partir d'une liste préétablie. La figure 5 montre la répartition des répondants entre les divers domaines d'activité ciblés dans le cadre de la consultation électronique.

Figure 5 : Domaines d'activité, organismes de bienfaisance et sans but lucratif, 2018 (n = 695)



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Les répondants disposaient d'une zone de texte lorsqu'ils estimaient que les domaines d'activité offerts dans la liste ne reflétaient pas adéquatement celui de leur organisme. Certains répondants l'ont utilisée pour indiquer que leur organisme menait des activités dans plus d'un domaine; par exemple, un organisme a indiqué qu'il menait des activités dans les domaines du sport, des loisirs, du divertissement, de l'agriculture et de l'accueil. De plus, bon nombre des répondants qui auraient pu choisir une option dans la liste ont préféré choisir « Autre » pour fournir plus de détails. Par exemple, plutôt que de choisir l'option « Services de soutien social », un organisme a fait remarquer qu'il livrait des paniers de provisions mensuels à des personnes à faible revenu.

Parmi les divers organismes représentés la catégorie « Autre », notons un organisme qui « offre des services de protection incendie et d'intervention médicale aux ambulanciers paramédicaux », un organisme qui offre « des services intégrés d'orthophonie et de services sociaux aux personnes ayant des troubles de communication causés par des lésions cérébrales acquises ou des troubles neurologiques dégénératifs » et un organisme visant à « préserver et à renforcer la qualité de vie et la présence des Juifs à Montréal, en Israël et dans le monde ». Il convient également de noter que plus de 20 organismes se sont décrits comme soutenant principalement un domaine, par exemple, par la préparation de subventions, des services de consultation ou la recherche.

Questions liées à l'attitude (questions 8 à 17)

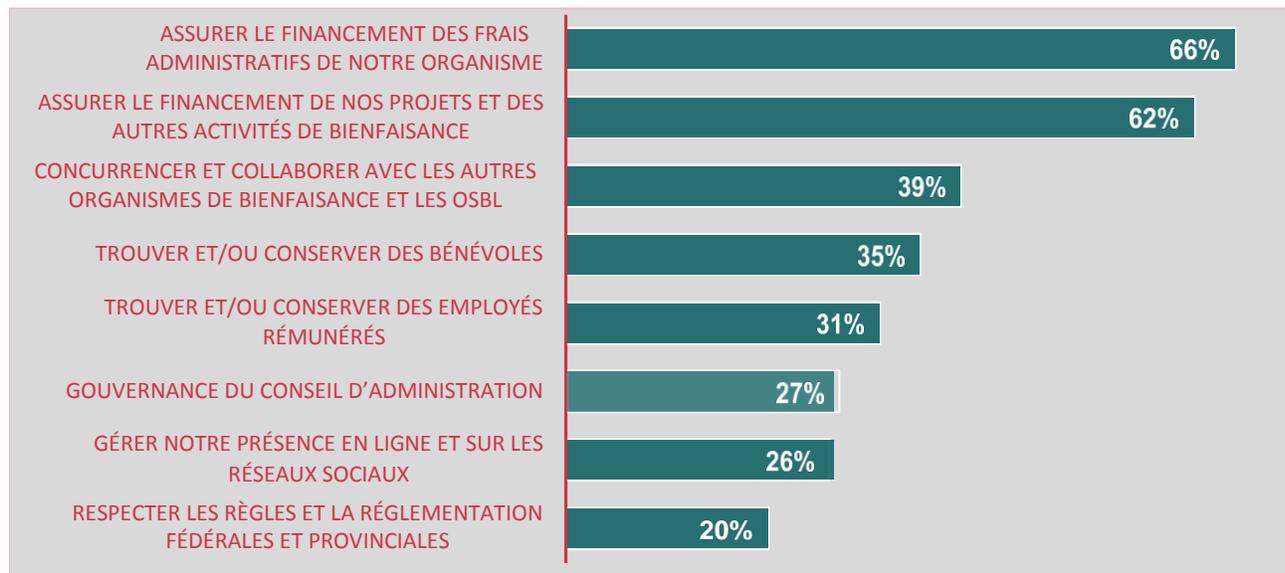
La deuxième série de questions, à savoir les questions liées à l'attitude, visait à comprendre les expériences, les frustrations et les espoirs des gens du secteur. La question 8, première de cette série, cherchait à obtenir des renseignements généraux sur les défis et les possibilités qui se présentent aux organismes de bienfaisance et aux OSBL du Canada, tandis que les questions 9 à 16 ont permis aux participants de fournir des renseignements plus détaillés sur des préoccupations particulières. La question 17, dernière de la série, invitait les répondants à cerner leurs priorités d'avenir.

Principaux défis (question 8)

La question 8 présentait aux répondants une liste de huit défis auxquels le secteur est confronté. Ces défis avaient été soulevés par des témoins au cours des audiences du comité. On a demandé aux répondants d'indiquer en quoi chacun de ces défis posait un problème à leur organisme. La figure 6 dresse la liste des huit défis et indique, pour chacun d'eux, le pourcentage de répondants qui considère le défi comme « très préoccupant⁵⁰⁸ ».

⁵⁰⁸ Il est à noter qu'en raison du nombre élevé de données, aucun graphique comparatif n'a été préparé pour les participants ayant répondu « Plus ou moins préoccupant », « Pas préoccupant » ou « Ne s'applique pas à notre organisme ». Il a été décidé de se concentrer sur les réponses qui indiquaient « Très préoccupant » en partant du principe que cette option a été choisie pour indiquer les défis prioritaires. Comme l'a fait remarquer un répondant, « tous les défis sont préoccupants, mais nous avons choisi l'option "Très préoccupant" pour indiquer nos priorités actuelles ». La même approche a été adoptée pour la présentation des résultats des questions 9 et 10.

Figure 6 : Principaux défis auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, 2018 (%)



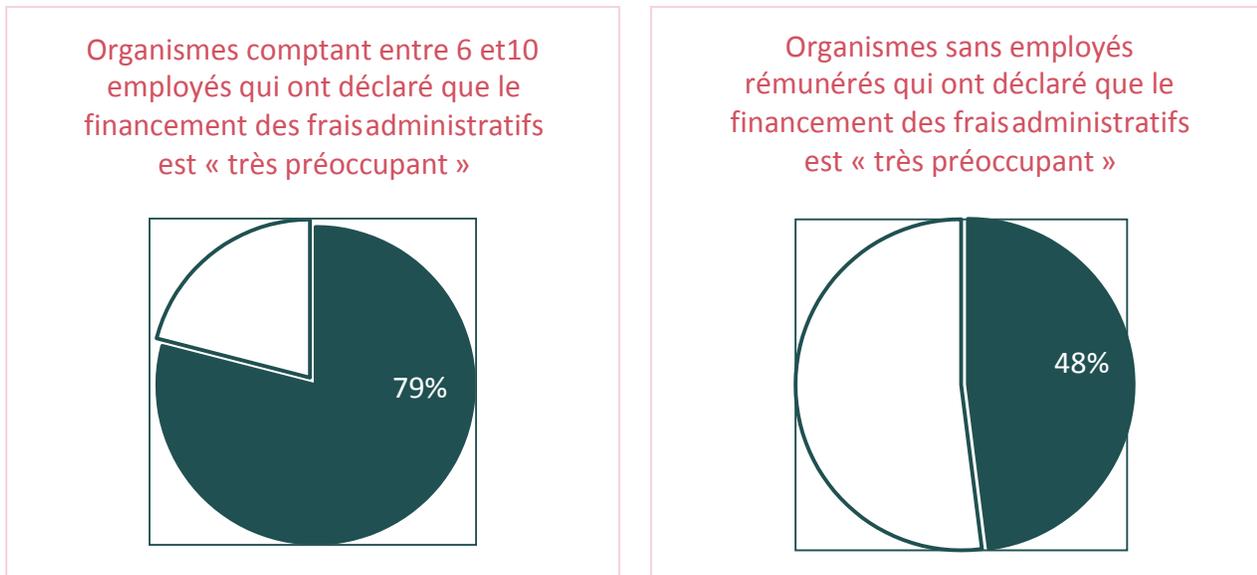
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Dans l'ensemble, le financement était le défi le plus souvent décrit comme « très préoccupant » par les répondants. En général, les répondants étaient tout aussi préoccupés par le financement des frais administratifs que par le financement de projets et d'autres activités de bienfaisance : 66 % des répondants ont indiqué que le financement des frais administratifs de leur organisme est « très préoccupant », tandis que 62 % ont indiqué que le financement de leurs projets et des autres activités de bienfaisance était « très préoccupant ».

À l'autre extrémité du spectre, le défi que pose la gestion de la présence en ligne et sur les médias sociaux n'a été jugé « très préoccupant » que par 26 % des répondants.

Dans le groupe des répondants qui ont participé à la consultation électronique, la tendance d'un organisme à qualifier un défi de « très préoccupant » variait souvent selon la taille de l'organisme. Par exemple, 79 % des répondants dont l'organisme compte entre six et dix employés ont indiqué que le financement des frais administratifs était « très préoccupant », tandis que seulement 48 % des organismes sans personnel rémunéré ont qualifié ce défi de « très préoccupant ». Dans l'ensemble des organismes, toutes tailles confondues, ce chiffre s'élevait à 66 %. La figure 7 illustre ces constatations

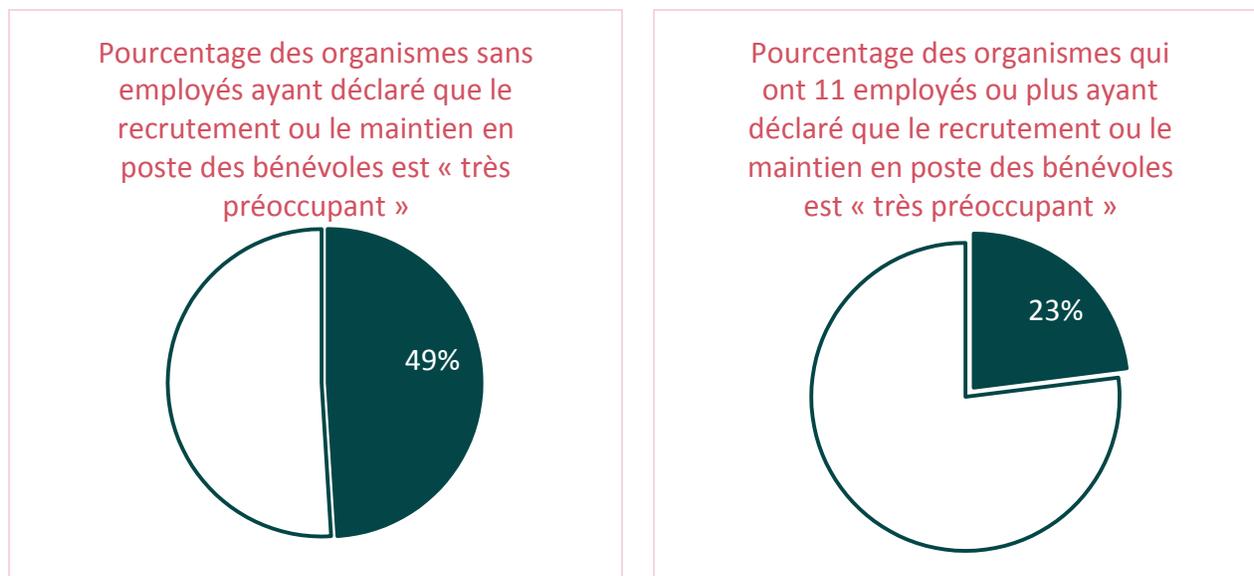
Figure 7 : Différences liées à l'attitude à l'égard du financement des frais administratifs entre les répondants d'organismes n'ayant pas d'employés rémunérés et les répondants d'organismes comptant entre 6 et 10 employés



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Dans le même ordre d'idées, seulement 35 % des répondants ont indiqué qu'il était « très préoccupant » de trouver des bénévoles ou de les retenir; toutefois, cette proportion passait à 50 % pour les organismes sans employés. En fait, trouver ou retenir des bénévoles était le défi le plus souvent décrit comme « très préoccupant » par les répondants d'organismes sans employés. La figure 8 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard du recrutement et du maintien en poste des bénévoles entre les organismes sans employés et les organismes ayant 11 employés ou plus.

Figure 8 : Différences liées à l'attitude à l'égard du recrutement et du maintien en poste des bénévoles entre les organismes sans employés et les organismes ayant 10 employés ou plus



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

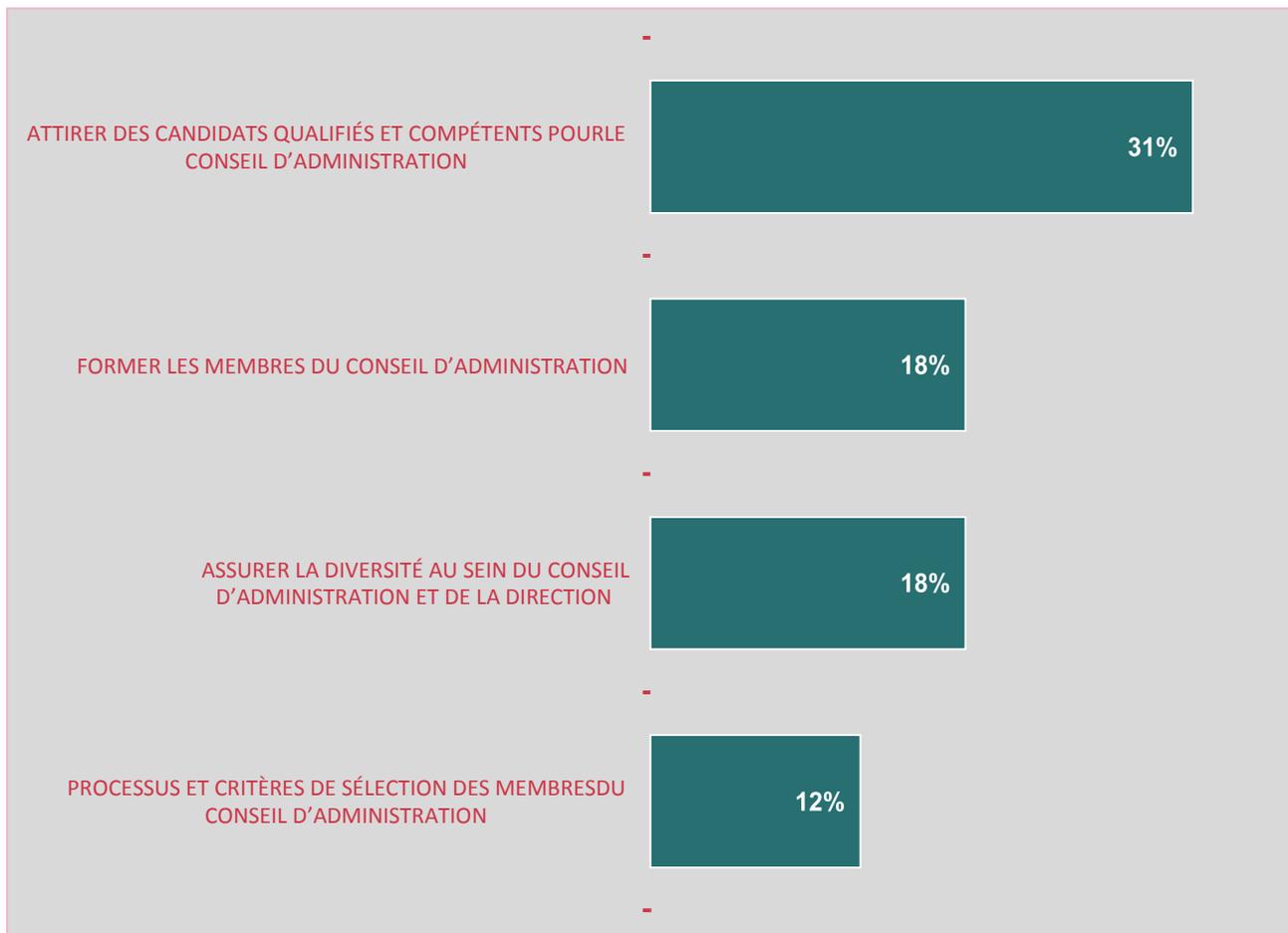
Il n'était pas rare d'observer dans les réponses à la consultation électronique des divergences d'opinions entre les organismes ayant des employés rémunérés et ceux qui n'en ont pas. Si la nature du recrutement fait en sorte qu'il est possible de tirer des conclusions statistiquement valables à partir de ces constatations, ces dernières font néanmoins écho à la constatation de Statistique Canada selon laquelle il existe des « différences manifestes » entre les organismes qui comptent principalement sur les bénévoles pour réaliser leur mission et ceux qui comptent sur du personnel rémunéré⁵⁰⁹.

Défis liés à la gouvernance (question 9)

La question 9 portait sur la gouvernance du conseil d'administration et demandait aux répondants de cerner quatre défis différents en matière de gouvernance ainsi que d'indiquer en quoi ceux-ci préoccupent leur organisme. La figure 9 présente les quatre défis et indique, pour chacun, le pourcentage de répondants qui le jugent « très préoccupant ».

⁵⁰⁹ Statistique Canada, *Force vitale de la collectivité : Faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*, n° de catalogue 61-533-XIF, 2003, p. 10.

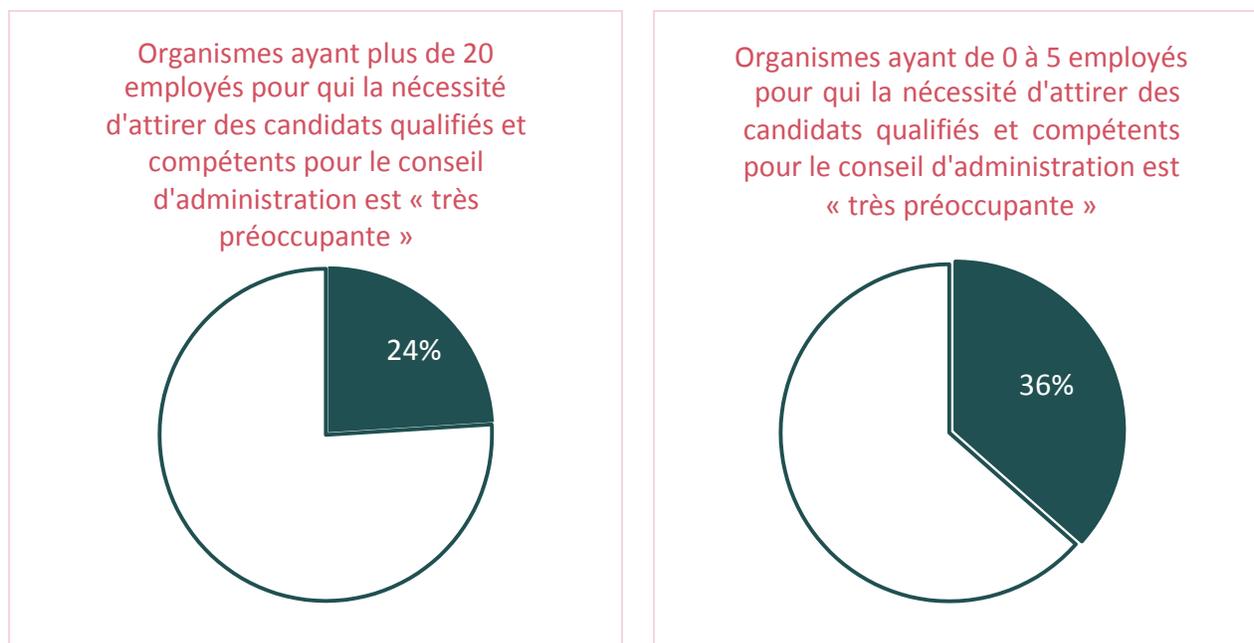
Figure 9 : Défis liés à la gouvernance auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Parmi les défis liés à la gouvernance énumérés, les répondants semblaient surtout préoccupés par la nécessité d'attirer des candidats qualifiés et compétents pour le conseil d'administration, 31 % de tous les répondants ayant indiqué que ce défi est « très préoccupant » pour eux. La difficulté d'attirer des candidats qualifiés et compétents pour le conseil d'administration est particulièrement élevée chez les répondants représentant des organismes de petite taille (33 % des organismes sans employés et 39 % des organismes comptant d'un à cinq employés ont qualifié ce défi de « très préoccupant ») et beaucoup moins chez les répondants dont les organismes comptent plus de 20 employés (24 % de ce groupe ont qualifié ce défi de « très préoccupant »). La figure 10 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard de la nécessité d'attirer des candidats qualifiés et compétents pour le conseil d'administration entre les organismes qui comptent moins de cinq employés et ceux qui ont 20 employés ou plus.

Figure 10 : Différences liées à l'attitude à l'égard de la nécessité d'attirer des candidats qualifiés et compétents pour le conseil d'administration entre les organismes qui comptent moins de cinq employés et ceux qui ont 20 employés ou plus



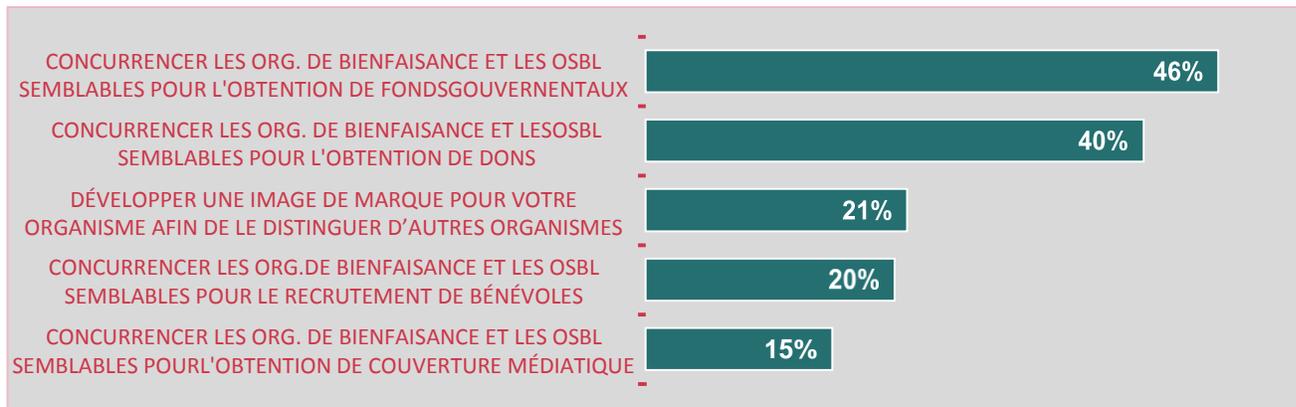
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Il convient également de noter que 27 % des répondants représentant des organismes comptant entre 11 et 19 employés ont indiqué que la formation des membres du conseil d'administration les préoccupait, comparativement à seulement 13 % des répondants représentant des organismes comptant plus de 20 employés. Bien que ces résultats ne soient pas valides statistiquement, ils ne sont pas particulièrement surprenants dans la mesure où on peut s'attendre à ce que les organismes de plus grande taille disposent des ressources nécessaires pour offrir de la formation alors que les organismes de petite taille ne le peuvent pas.

Concurrence et collaboration entre les organismes de bienfaisance (question 10)

La question 10 comportait quatre parties : a) visait à mieux comprendre la nature des défis auxquels font face les organismes de bienfaisance et les OSBL en ce qui concerne la concurrence et la collaboration entre eux; b) demandait à quelle fréquence les organismes de bienfaisance et les OSBL collaborent; c) demandait des exemples illustrant les formes que peut revêtir cette collaboration; d) demandait si l'organisme du répondant envisage une fusion avec un autre organisme de bienfaisance ou OSBL. La figure 11 énumère les cinq défis présentés à la question 10 et indique, pour chaque cas, le pourcentage de répondants qui le jugent « très préoccupant ».

Figure 11 : Défis concernant la concurrence et la collaboration avec d'autres organismes de bienfaisance ou sans but lucratif, 2018 (%)

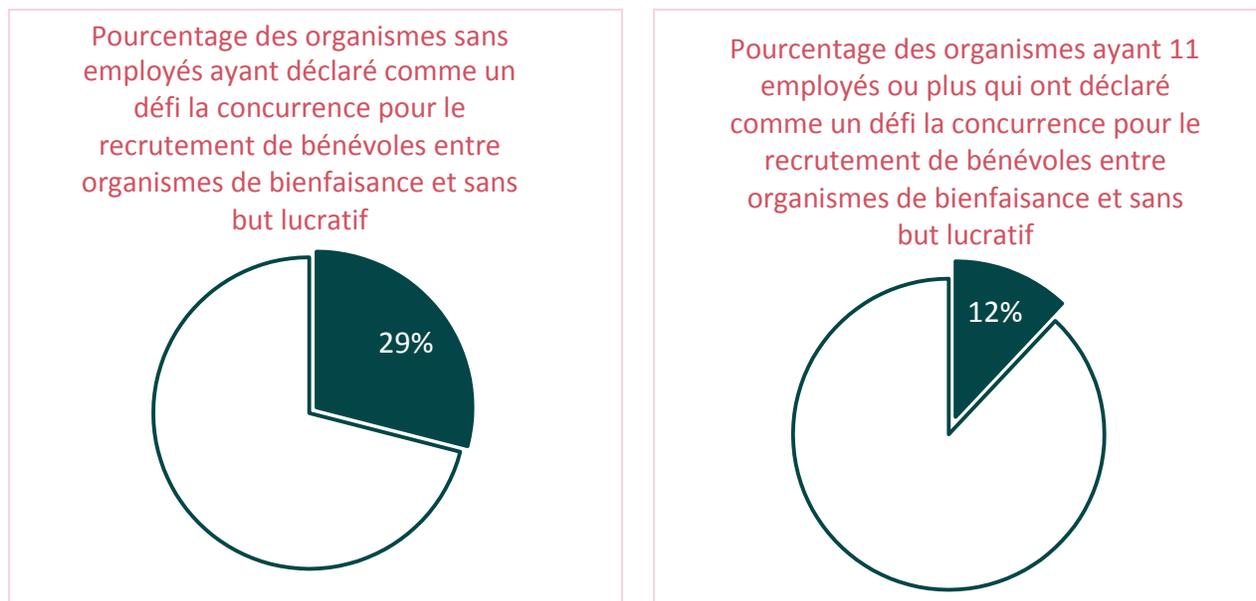


Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Les répondants semblaient particulièrement préoccupés par la concurrence pour le financement entre les organismes de bienfaisance et les OSBL semblables : 46 % ont indiqué qu'ils étaient très préoccupés par la concurrence pour l'obtention de fonds gouvernementaux entre les organismes de bienfaisance et les OSBL semblables, tandis que 40 % ont indiqué qu'ils étaient très préoccupés par la concurrence pour l'obtention de dons entre les organismes.

Par contre, seulement 20 % des répondants ont déclaré qu'ils étaient « très préoccupés » par la concurrence pour le recrutement de bénévoles entre les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables. Cependant, là encore, des différences sont apparues selon la taille de l'organisme. Il est particulièrement intéressant de noter que la concurrence pour le recrutement de bénévoles entre les organismes de bienfaisance et les OSBL semblables semble particulièrement préoccupante pour les organismes qui n'ont pas d'employés, pour qui ce défi semblait tout aussi important que les défis liés au financement. La figure 12 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard de la concurrence pour le recrutement de bénévoles entre les organismes de bienfaisance et sans but lucratif semblables qui n'ont pas d'employés et ceux qui ont 11 employés ou plus.

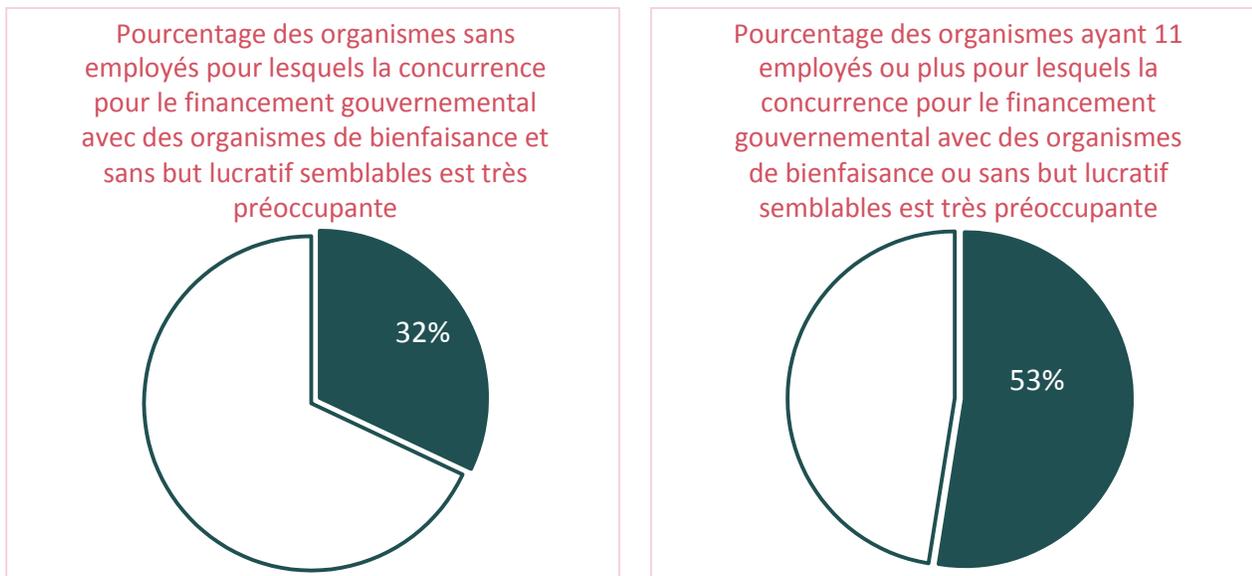
Figure 12 : Différences liées à l'attitude à l'égard de la concurrence pour le recrutement de bénévoles entre les organismes de bienfaisance et sans but lucratif semblables qui ont moins de 5 employés et ceux qui ont 11 employés ou plus



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

La figure 13 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard de la concurrence pour le financement gouvernemental entre les organismes de bienfaisance et sans but lucratif semblables qui n'ont aucun employé et ceux qui ont 11 employés ou plus.

Figure 13 : Différences liées à l'attitude à l'égard de la concurrence pour le financement gouvernemental entre les organismes de bienfaisance et sans but lucratif semblables qui n'ont pas d'employés et ceux qui ont 11 employés ou plus



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

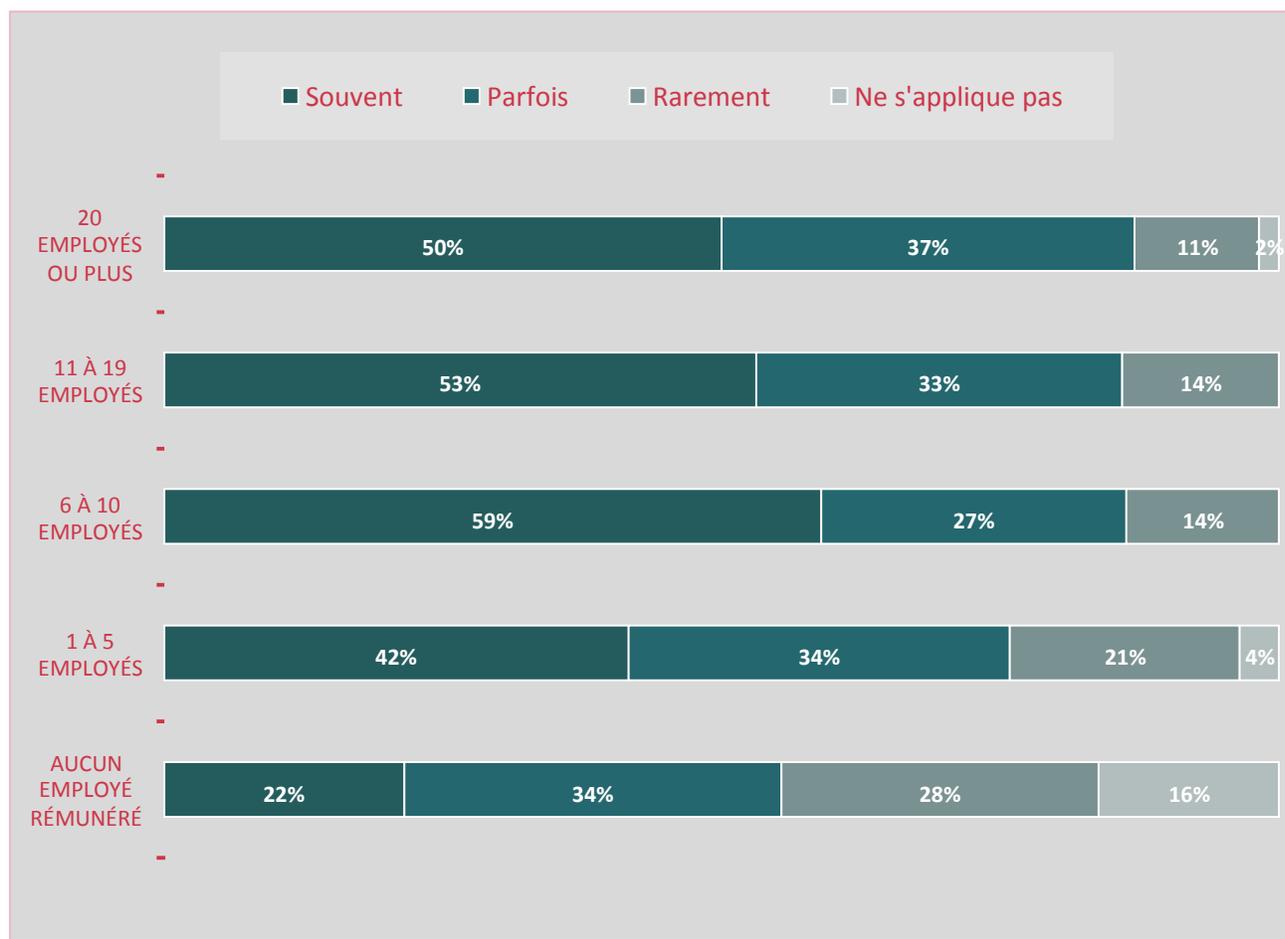
Bien que ces résultats ne soient pas statistiquement valides, ils ne surprennent pas dans le contexte des résultats antérieurs de Statistique Canada. Plus précisément, l'Enquête nationale menée en 2003 a révélé que 13 % des organismes, ceux dont les revenus dépassent les 500 000 \$, ont reçu 41 % de toutes les heures de bénévolat⁵¹⁰. Avec un plus grand nombre de bénévoles à leur disposition, ces organismes de plus grande taille peuvent, à juste titre, se sentir moins préoccupés par la concurrence avec d'autres organismes pour le recrutement de bénévoles. De même, l'Enquête nationale de 2003 a révélé que les organismes de plus grande taille (définis en fonction des revenus annuels) dépendent davantage du financement gouvernemental que les organismes de petite taille, ce qui expliquerait pourquoi les organismes qui n'ont pas d'employés sont moins susceptibles de déclarer qu'elles sont très préoccupées par la concurrence pour l'obtention de fonds gouvernementaux entre les organismes de bienfaisance et les OSBL semblables⁵¹¹.

En ce qui concerne la collaboration avec d'autres organismes de bienfaisance, 43 % des répondants ont déclaré que leur organisme collabore régulièrement avec d'autres organismes de bienfaisance. Plus de 50 % des organismes de bienfaisance de plus de six employés ont déclaré collaborer « souvent » avec d'autres organismes, comparativement à seulement 21 % de ceux qui n'ont aucun employé. La figure 14 illustre les résultats de la consultation électronique concernant la fréquence de la collaboration des organismes, selon leur taille, avec d'autres organismes de bienfaisance et OSBL (question 10 b).

⁵¹⁰ Statistique Canada (2003).

⁵¹¹ *Ibid.*

Figure 14 : Fréquence de la collaboration entre les organismes du secteur, 2018 (%)

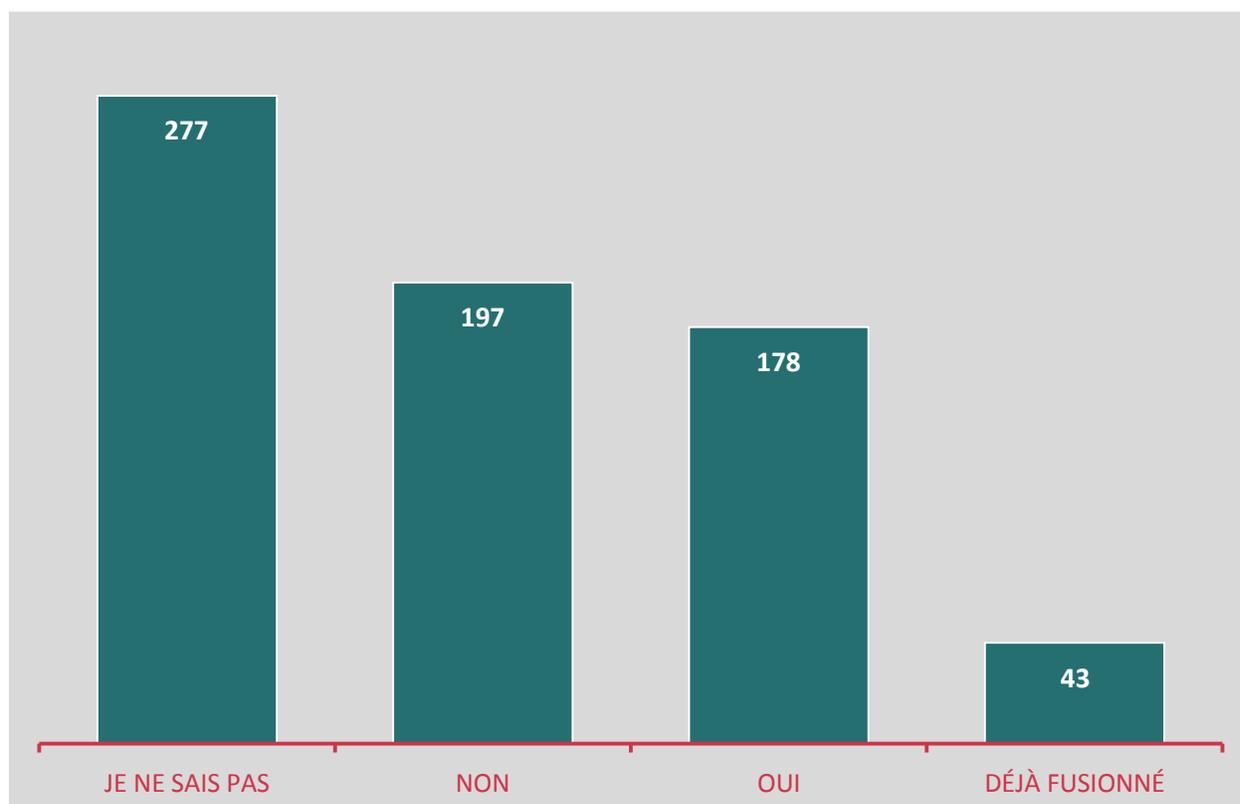


Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Parmi les exemples de collaboration entre les organismes de bienfaisance, notons des activités très axées sur la collectivité, comme l’organisation d’une chasse aux œufs de Pâques, la formation et le partage des connaissances, de même que la rédaction coordonnée de pétitions et de lettres.

En ce qui concerne les fusions permanentes entre organismes, 43 répondants ont indiqué que leur organisme avait fusionné avec d’autres organismes au cours des 10 dernières années, tandis que 178 autres ont indiqué que leur organisme envisagerait de le faire. La figure 15 illustre l’attitude des répondants à l’égard d’une fusion avec d’autres organismes de bienfaisance ou OSBL.

Figure 15 : Attitude à l'égard de la fusion avec d'autres organismes de bienfaisance ou OSBL, 2018 (%)

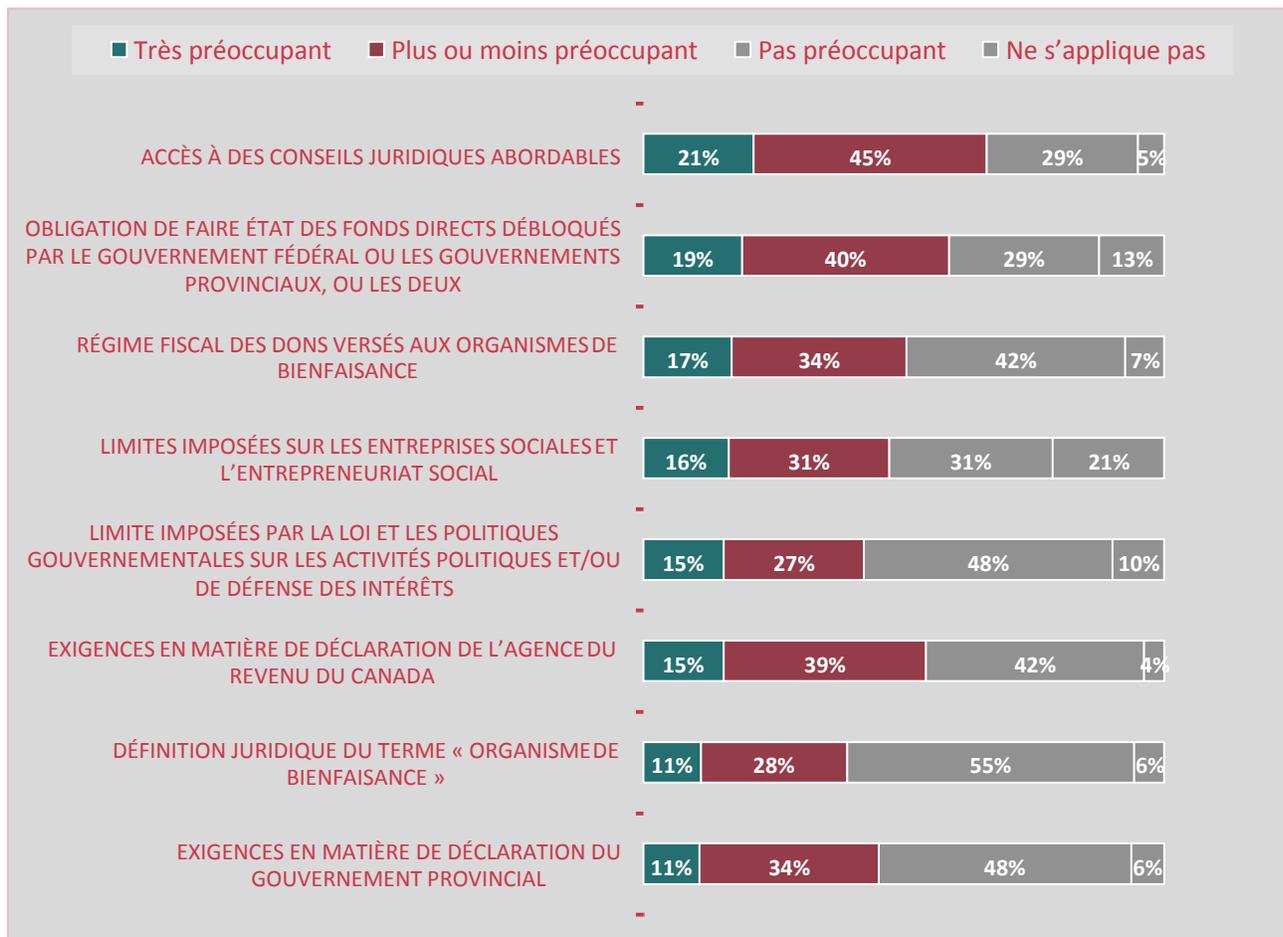


Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Défis liés à la réglementation (question 11)

La question 11 demandait aux répondants d'indiquer dans quelle mesure ils sont préoccupés par une série de défis liés à la réglementation. La figure 16 présente les résultats.

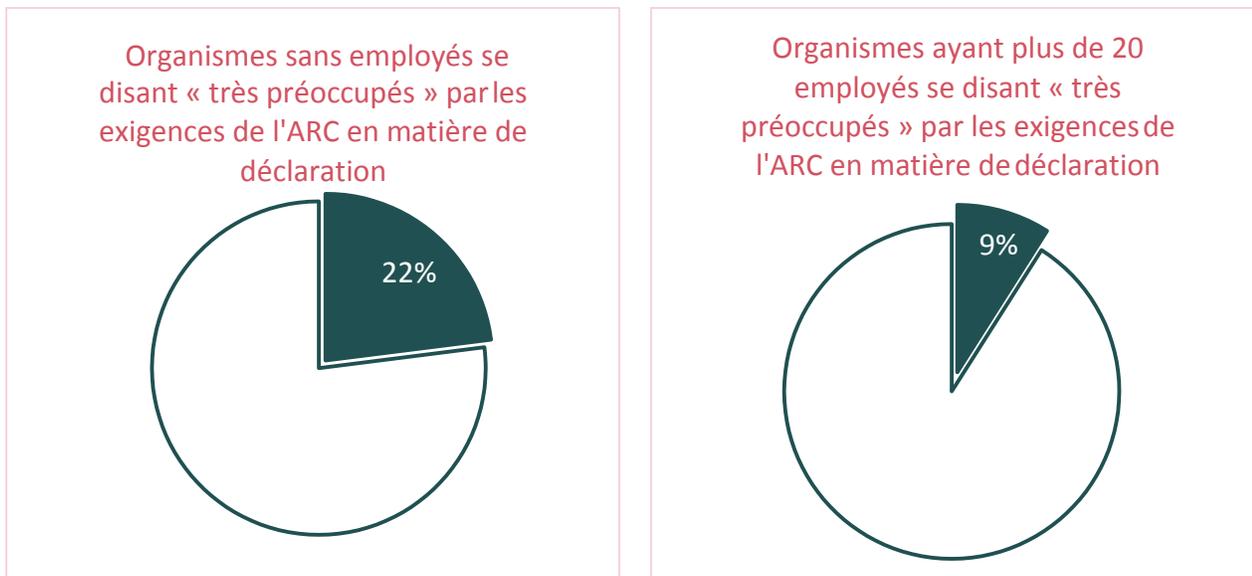
Figure 16 : Défis liés à la réglementation auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, 2018 (%)



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Comme l'illustre la figure 16 ci-dessus, aucun défi précis lié à la réglementation ne s'est révélé particulièrement problématique pour tous les répondants. Dans l'ensemble, chacun des défis liés à la réglementation a été qualifié de « très préoccupant » par environ 10 à 20 % des participants. Toutefois, des différences peuvent être notées lorsque l'ensemble de données est ventilé selon la taille de l'organisme. Par exemple, les exigences en matière de déclaration de l'ARC ont été décrites comme « très préoccupantes » par 22 % des représentants des organismes sans employés, comparativement à 9 % des organismes comptant plus de 20 employés. La figure 17 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard des exigences de l'ARC en matière de déclaration entre les répondants d'organismes qui n'ont aucun employé et d'organismes qui ont plus de 20 employés

Figure 17 : Différences liées à la préoccupation à l'égard des exigences de l'ARC en matière de déclaration entre les répondants d'organismes qui n'ont aucun employé et ceux qui ont plus de 20 employés



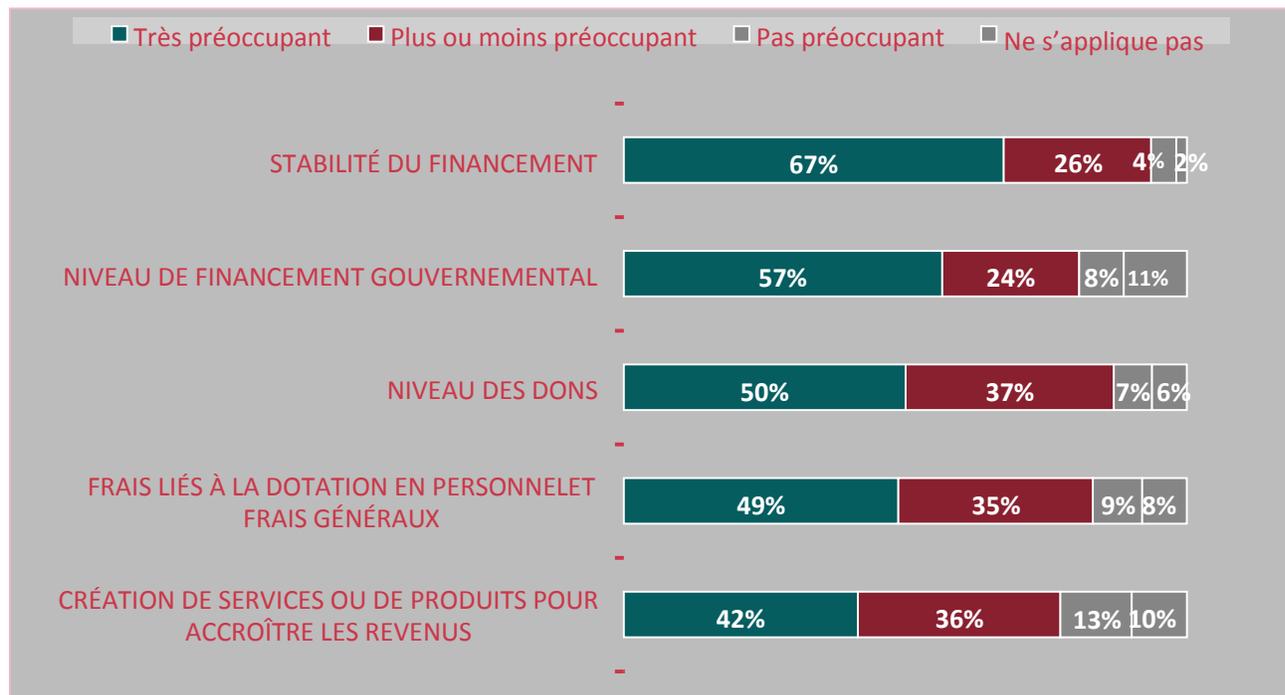
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Il convient également de noter que l'accès à des conseils juridiques abordables est très préoccupant pour 33 % des organismes comptant de 11 à 19 employés, comparativement à 15 % des organismes sans employés et 16 % des organismes comptant plus de 20 employés. Des recherches plus poussées seraient nécessaires pour déterminer si ces résultats peuvent être validés sur le plan statistique et, si tel est le cas, pourquoi il en est ainsi. Il est possible, par exemple, que les organismes de plus grande taille disposent des ressources nécessaires pour retenir les services d'experts juridiques.

Défis liés au financement (question 12)

La question 12 visait à comprendre quels types de défis liés au financement sont particulièrement préoccupants pour les répondants. Comme l'indique la figure 18, la stabilité du financement semble être le défi qui préoccupe le plus les participants, 68 % des répondants ayant indiqué que la stabilité du financement est « très préoccupante ». Par ailleurs, 57 % des participants ont qualifié le « niveau de financement gouvernemental » de « très préoccupant ».

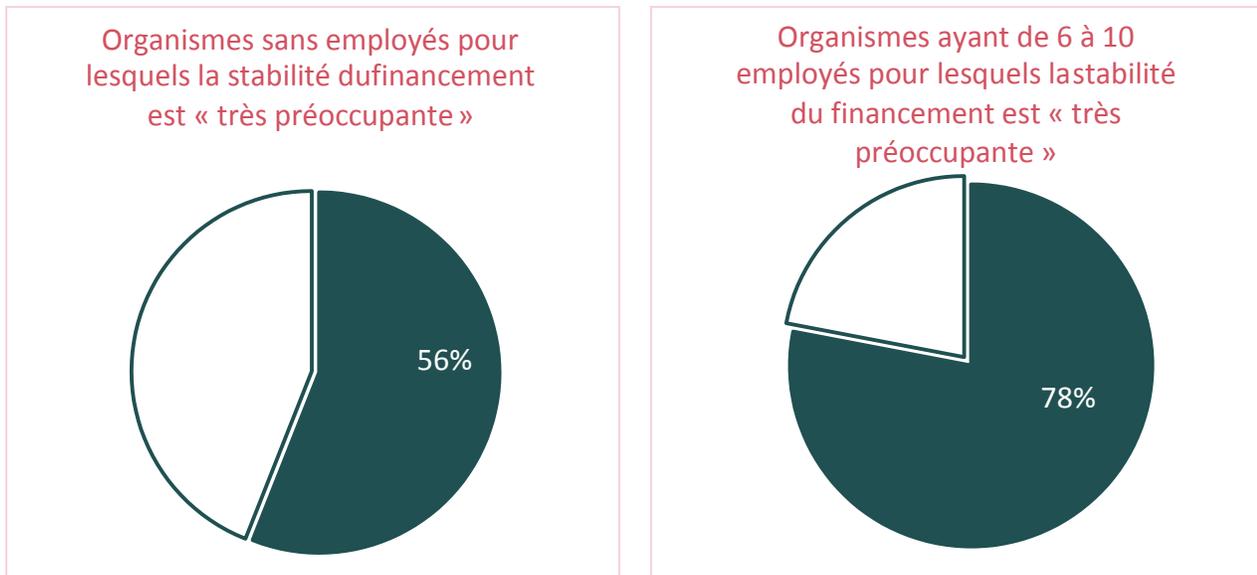
Figure 18 : Défis liés au financement auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif, 2018 (%)



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

La stabilité du financement a été le défi lié au financement le plus souvent décrit comme étant « très préoccupant » par les organismes de toutes tailles. Il existe néanmoins des différences importantes entre les réponses des organismes sans employés et celles des organismes ayant des employés rémunérés. Par exemple, si 56 % des organismes sans employés ont déclaré que la stabilité du financement est « très préoccupante », le pourcentage passe à 78 % pour les organismes ayant de 6 à 10 employés. La figure 19 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard de la stabilité du financement entre les répondants d'organismes sans employés et d'organismes ayant de 6 à 10 employés.

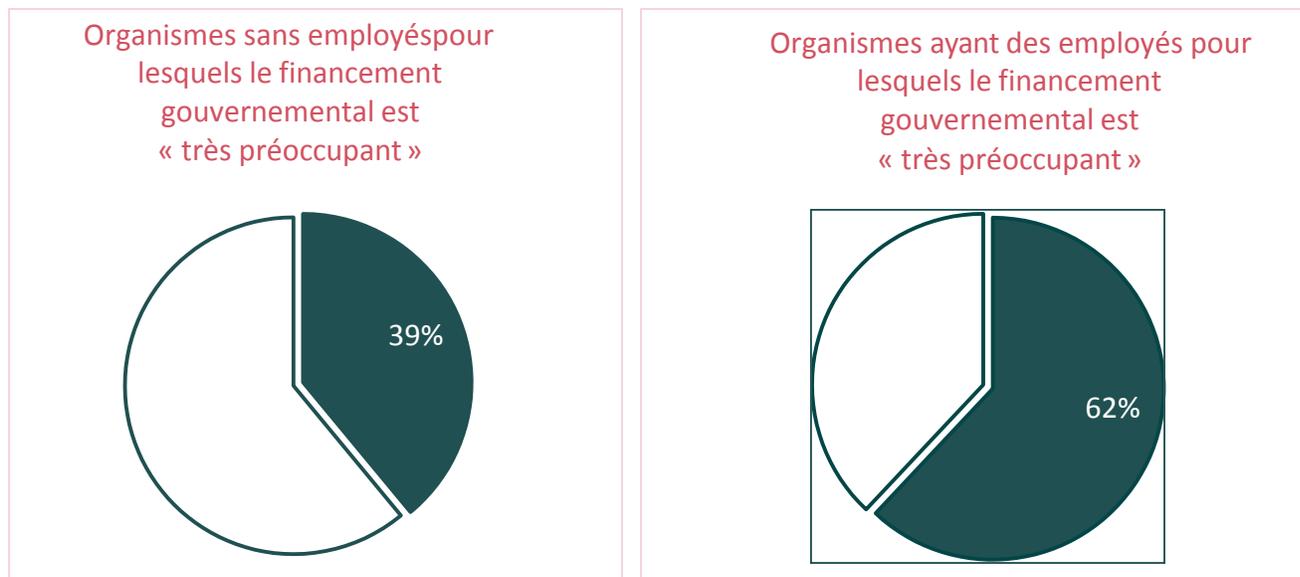
Figure 19 : Différences liées à l'attitude à l'égard de la stabilité du financement entre les répondants d'organismes sans employés et les répondants d'organismes ayant de 6 à 10 employés



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Dans le même ordre d'idées, les réponses différaient entre les organismes qui n'ont pas d'employés et ceux qui ont des employés en ce qui concerne le financement des deux ordres de gouvernement et les niveaux de dons. Seulement 39 % des représentants d'organismes sans employés ont qualifié le niveau de financement gouvernemental de très préoccupant, comparativement à plus de 60 % des représentants de tous les organismes comptant plus de six employés. En fait, les organismes qui n'ont pas d'employés étaient plus susceptibles de qualifier de très préoccupants les niveaux de dons plutôt que les niveaux de financement gouvernemental. La figure 20 illustre les différences liées à l'attitude à l'égard du financement gouvernemental entre les répondants d'organismes sans employés et les répondants d'organismes ayant des employés.

Figure 20 : Différences liées à l'attitude à l'égard du financement gouvernemental entre les répondants d'organismes sans employés et les répondants d'organismes ayant des employés



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

De leur côté, les représentants d'organismes comptant d'un à cinq employés étaient légèrement plus susceptibles de décrire comme étant très préoccupants les niveaux de financement du gouvernement plutôt que les niveaux de dons, mais les deux questions les préoccupent manifestement (57 % contre 54 %). Bref, les organismes de petite taille, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas d'employés ou qui ont moins de cinq employés, semblent se préoccuper autant des niveaux de dons que des niveaux de financement gouvernemental, alors que les organismes de plus grande taille se préoccupent beaucoup moins des dons que du financement gouvernemental.

Dans son Enquête nationale de 2003, Statistique Canada a noté que :

[L]es organismes ayant des revenus plus élevés sont plus susceptibles que les autres d'être tributaires du financement public [...] [alors que] [...] ceux ayant des revenus annuels relativement petits dépendent davantage des revenus provenant de dons et de sources non gouvernementales.

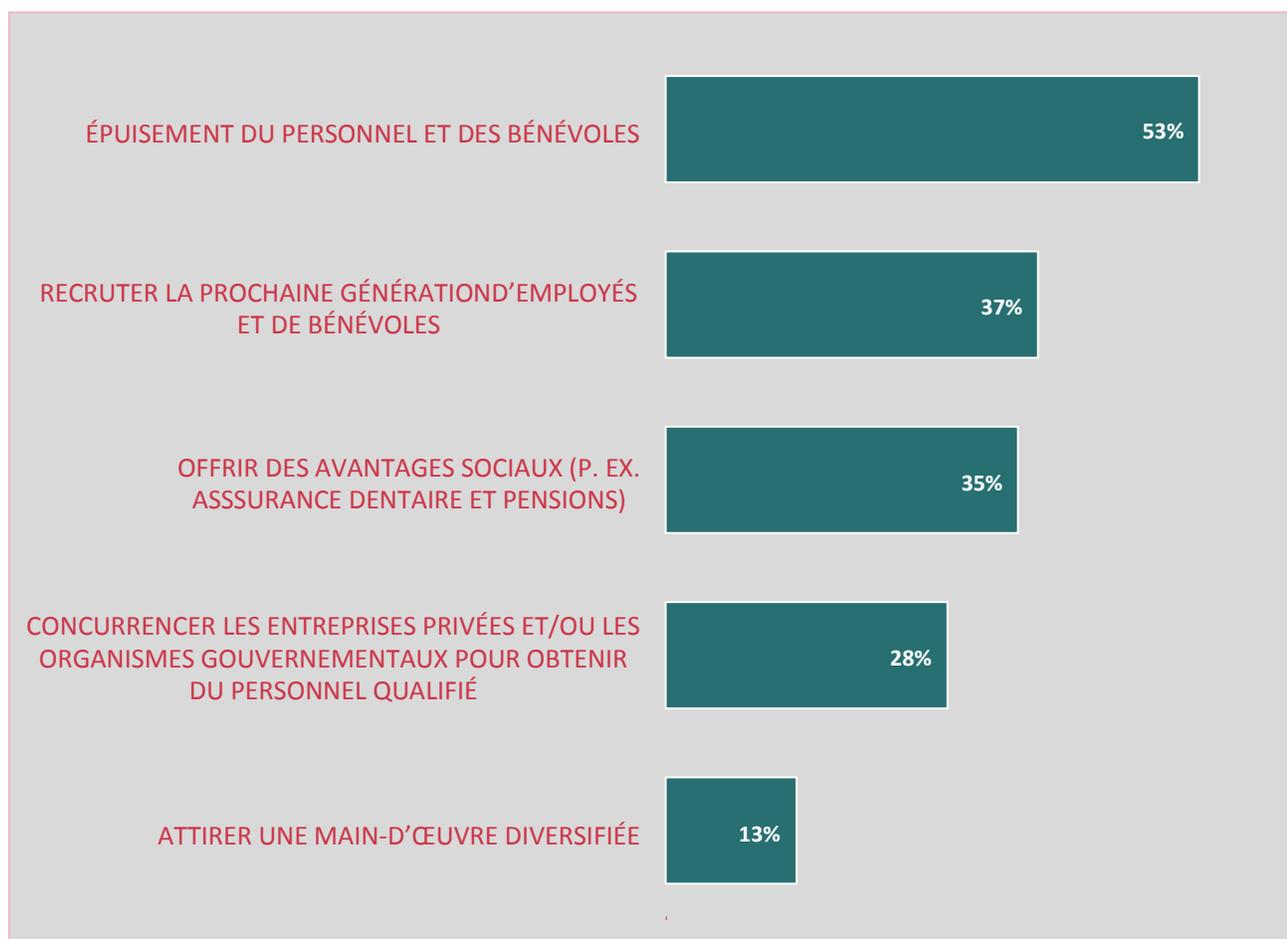
Bien que ces constatations rappellent celles de Statistique Canada, il ne faut pas oublier que la consultation électronique se voulait un outil de sensibilisation et que ses résultats ne sont pas valides d'un point de vue statistique

▪

Défis liés au personnel rémunéré et aux bénévoles (question 13)

La question 13 portait sur les défis liés à la dotation en personnel et au recrutement. Parmi les défis liés au personnel rémunéré et aux bénévoles, comme le montre la figure 21, l'épuisement professionnel du personnel et des bénévoles était le défi le plus susceptible d'être décrit comme « très préoccupant » par les répondants⁵¹².

Figure 21 : Défis liés aux employés rémunérés et aux bénévoles auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

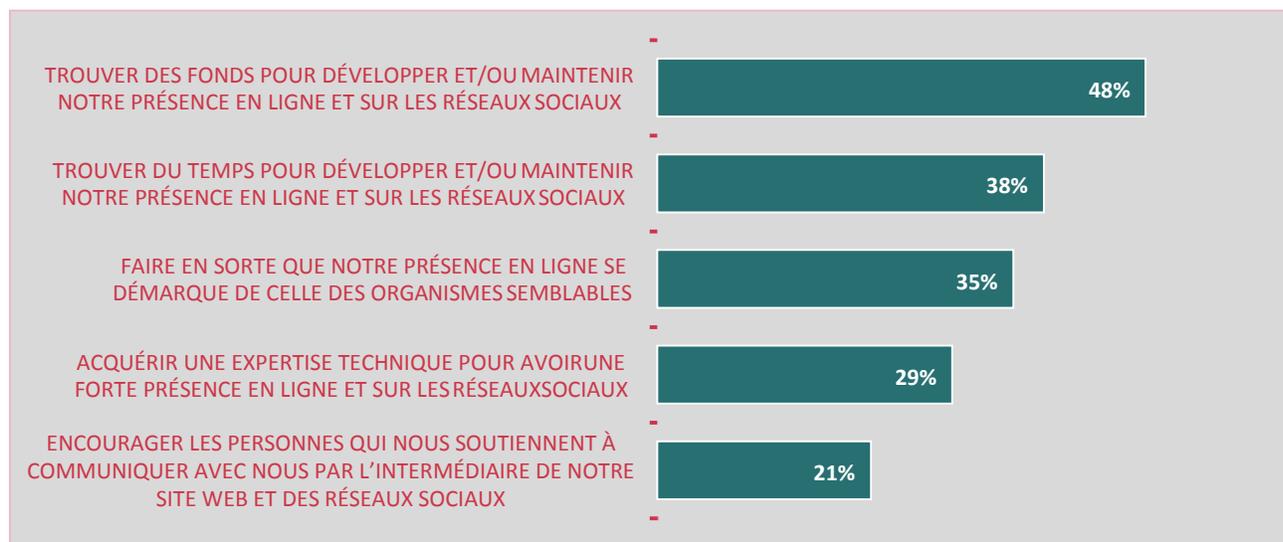
⁵¹² Il convient de signaler qu'en raison du volume de données, des diagrammes à barres comparatifs n'ont pas été préparés pour les participants qui ont répondu « Plus ou moins préoccupant », « Pas préoccupant » ou « Ne s'applique pas ». Il a été décidé de mettre l'accent sur les réponses « très préoccupant » en presumant que la sélection de cette option était une manière d'indiquer les priorités. Comme l'a indiqué un répondant, « tous les défis sont préoccupants, mais nous avons sélectionné "très préoccupant" en fonction de nos priorités actuelles ».

L'épuisement du personnel et des bénévoles était le défi le plus souvent décrit comme étant « très préoccupant », mais les répondants, en particulier ceux des organismes de plus grande taille, sont également préoccupés par le recrutement et le maintien en poste. Les préoccupations au sujet du recrutement et du maintien en poste ont aussi été évoquées comme un sujet important à la question 18, où les répondants pouvaient exposer d'autres préoccupations dans leurs propres mots.

Défis liés à la gestion de la présence en ligne et sur les réseaux sociaux (question 14)

Le Comité a entendu des témoignages sur l'importance croissante de la présence en ligne dans le secteur de la bienfaisance et sans but lucratif. La question 14 portait sur les obstacles qui empêchent les organismes de bienfaisance et les OSBL d'avoir une forte présence en ligne et sur les médias sociaux. La figure 22 présente les cinq défis et indique, pour chacun, le pourcentage de répondants qui considèrent que ce défi est « très préoccupant ».

Figure 22 : Défis liés à la gestion de la présence en ligne et sur les médias sociaux auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance et sans but lucratif (question 14)

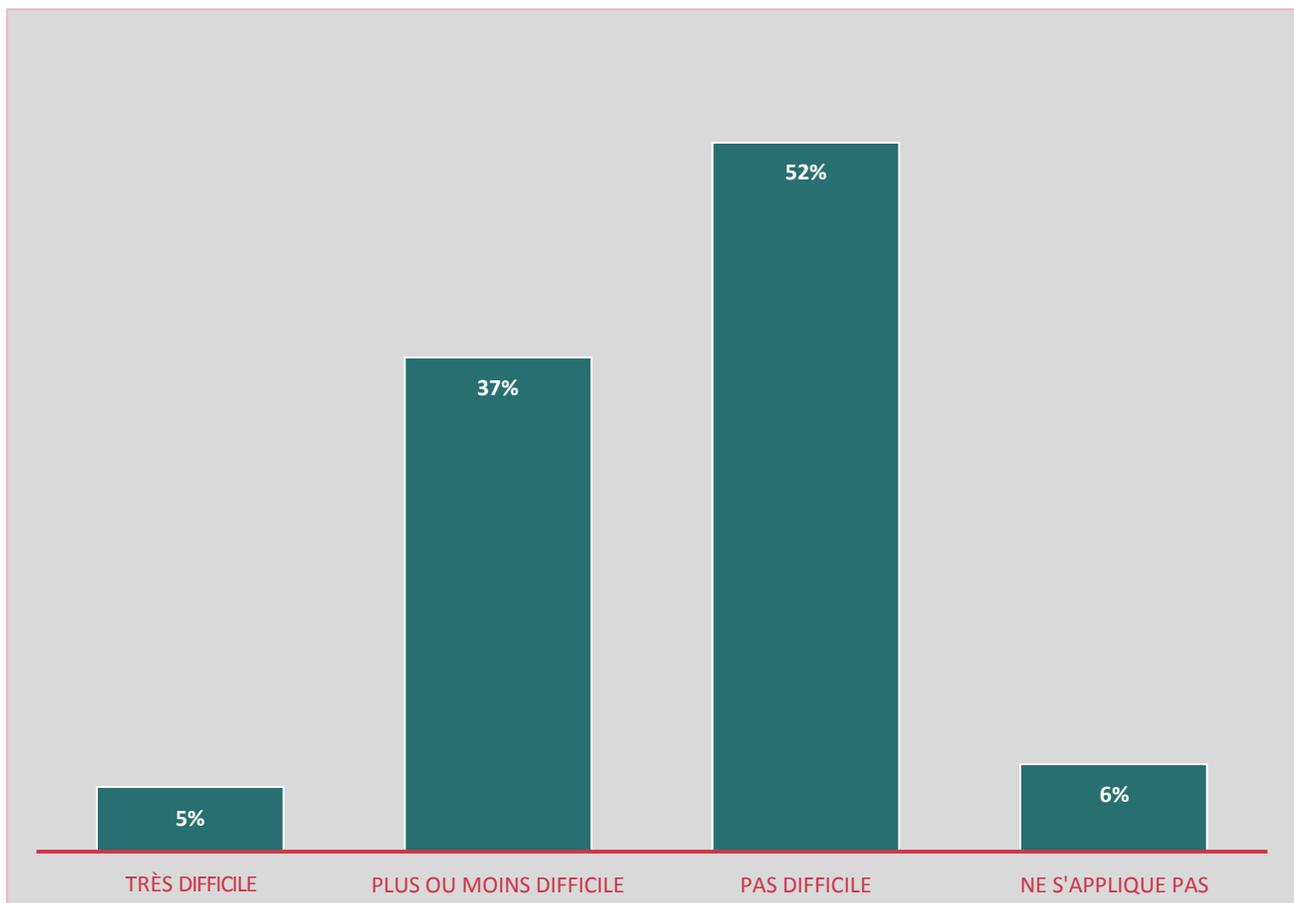


Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Défis liés à la responsabilité que partagent le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne la réglementation des organismes du secteur de la bienfaisance et sans but lucratif (questions 15 et 16)

La question 15 demandait dans quelle mesure il est difficile pour les organismes de bienfaisance et les OSBL de respecter la réglementation des gouvernements fédéral et provinciaux. Les résultats sont présentés à la figure 23.

Figure 23 : Difficulté à respecter les exigences réglementaires fédérales et provinciales éprouvées par les organismes de bienfaisance et sans but lucratif



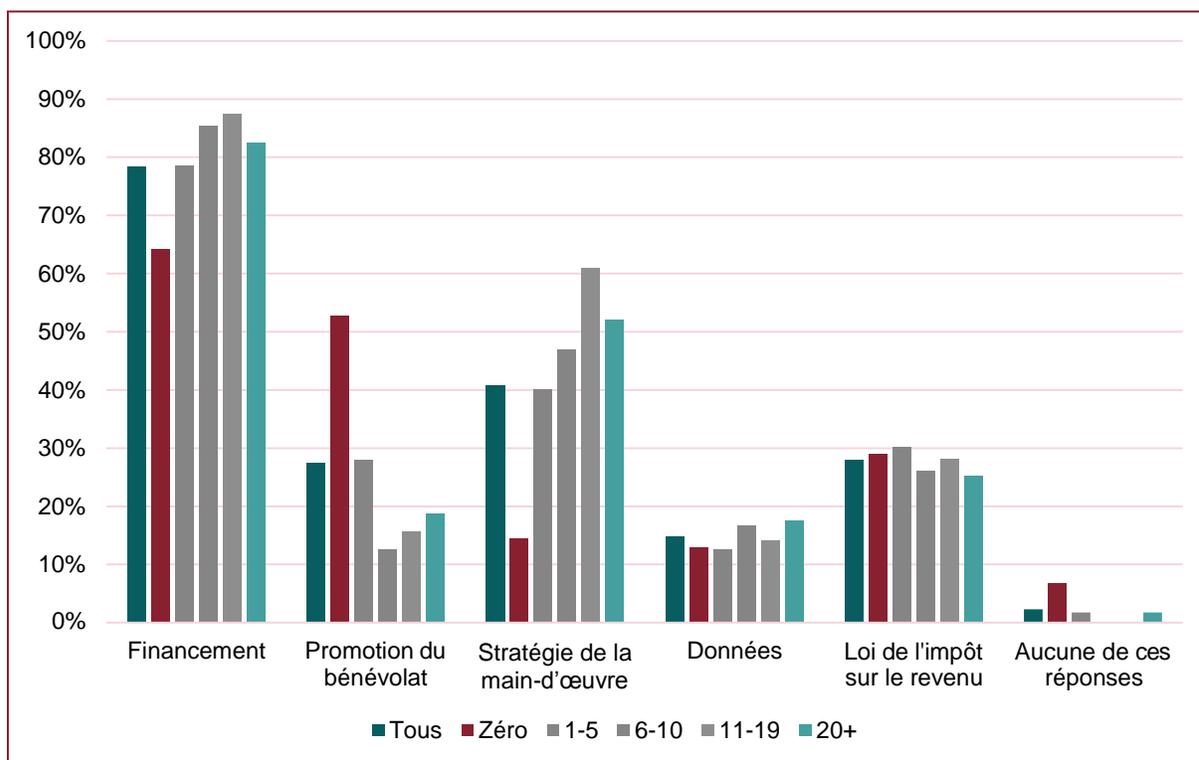
Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Au cours de l'étude, des préoccupations ont été exprimées à propos du fait que les organismes doivent soumettre les mêmes renseignements aux gouvernements fédéral et provinciaux. En réponse à la question 16, 13 % des répondants ont déclaré qu'on leur demande très régulièrement de soumettre au gouvernement fédéral des renseignements qu'ils ont déjà transmis au gouvernement provincial, ou vice versa.

Mesures prioritaires pour l'avenir (question 17)

Pour conclure la série de questions liées à l'attitude, on a demandé aux participants de se tourner vers l'avenir et de nommer jusqu'à deux domaines prioritaires qui devraient faire l'objet d'une réforme. Les réponses étaient très uniformes d'un organisme à l'autre, la majorité des répondants, toutes tailles confondues, ayant choisi le financement comme domaine prioritaire à réformer. Conformément aux constatations antérieures, les mesures visant à encourager le bénévolat sont devenues une priorité pour les organismes qui n'ont pas d'employés, tandis que les organismes de plus grande taille donnent la priorité à l'élaboration d'une stratégie de main-d'œuvre. La figure 24 illustre les résultats de la question 17.

Figure 24 : Priorités d'intervention du gouvernement fédéral déterminées par les répondants à la consultation électronique



Source : Figure préparée par la Bibliothèque du Parlement à partir des données tirées de la consultation électronique

Autres commentaires (question 18)

Au total, 262 répondants ont fourni des commentaires supplémentaires en réponse à la question 18. L'analyse des réponses a permis de cibler neuf grandes catégories : le financement (en général), le financement (frais généraux), le maintien en poste du personnel, le fardeau de la réglementation et de la conformité, le bénévolat, les questions juridiques, la collaboration et les fusions, le développement numérique, ainsi que les entreprises sociales et le financement social.

Les neuf catégories sont énumérées selon le nombre de commentaires reçus sur le sujet. Bien que le financement en général ait été la question la plus discutée par les répondants lors de cette consultation, la nature même du recrutement ne permet pas de conclure que les mêmes priorités émergeraient dans l'ensemble du secteur.

Financement (en général)

Au total, plus de 55 répondants ont fourni des commentaires supplémentaires sur des questions liées au financement, à l'exclusion des frais généraux (traités séparément ci-dessous). La grande majorité de ces commentaires portaient sur l'accès au financement gouvernemental, bien que d'autres sujets aient également été abordés, compris l'accès aux dons. Plusieurs opinions sur l'accès au financement des gouvernements fédéral et provinciaux ont été exprimées à plus d'une occasion, y compris les points de vue suivants :

- remplir les formulaires de demande pour obtenir une aide financière du gouvernement prend du temps et coûte cher;
- les exigences en matière de déclaration pour les subventions sont onéreuses et varient d'un bailleur de fonds à l'autre (par exemple, un organisme a indiqué qu'il avait fait rapport à 25 bailleurs de fonds différents au cours d'une année) et d'une année à l'autre, ce qui génère du travail supplémentaire;
- les exigences en matière de déclaration devraient être axées sur les résultats qualitatifs plutôt que quantitatifs;
- un financement d'une année à l'autre est nécessaire;
- les organismes de petite taille ont du mal à concurrencer les organismes de plus grande taille pour obtenir du financement gouvernemental (et des dons);
- il est difficile de faire correspondre les programmes d'un organisme avec les lignes directrices des demandes de subventions;
- le financement devrait être indexé au taux d'inflation;
- le financement n'est pas débloqué assez rapidement après l'approbation;

- le volume élevé de travail nécessaire pour remplir une demande de financement peut dissuader les organismes de présenter une demande de subvention, surtout lorsqu'ils estiment que leurs chances de réussite sont minces.

Parmi les opinions exprimées par un des répondants, notons les suivantes :

- les subventions gouvernementales versées à l'étranger ne font pas l'objet d'un suivi adéquat;
- aucun recours n'est disponible lorsqu'une demande de subvention est refusée (et aucune raison n'est fournie pour le refus);
- les bailleurs de fonds privilégient les organismes bien établis par rapport aux nouveaux organismes;
- les gens considèrent que les organismes qui n'obtiennent pas de financement gouvernemental ne sont pas aussi utiles ou efficaces que ceux qui en obtiennent;
- les musées d'art ont accès à des fonds de fonctionnement et à des subventions de contrepartie, alors que les musées d'histoire et les musées du patrimoine n'y ont pas accès;
- bien que le financement de contrepartie du gouvernement fédéral encourage l'investissement du secteur privé, il peut être difficile de recueillir des fonds lorsque le niveau de la contribution fédérale n'est pas connu;
- un mécanisme devrait être mis en place pour fournir un financement fédéral ou provincial aux petits organismes de bienfaisance qui « démontrent leur efficacité et leur incidence ».

Comme en fait foi la section 2 de la partie 1 du présent rapport, un bon nombre des préoccupations mentionnées précédemment sont partagées par des témoins qui ont soumis un mémoire ou qui ont comparu devant le comité. Le comité estime que les recommandations 11 et 12 aplaniront de nombreuses difficultés liées au financement qui ont été soulignées par les participants à la consultation électronique (et par d'autres témoins).

Financement (frais généraux)

Outre les nombreux commentaires reçus sur le financement en général, 32 participants ont fait précisément référence aux défis liés aux frais généraux et aux frais administratifs et/ou au financement de base. Leurs commentaires portaient généralement sur les points suivants :

- la difficulté d'accès au financement pour couvrir les frais administratifs;
- la non-admissibilité des frais administratifs aux subventions;

- le lien entre le financement de base et la capacité de fournir des services de haute qualité;
- la nécessité de changer la perception du public selon laquelle les organismes de bienfaisance efficaces ont des frais généraux peu élevés;
- l'augmentation constante des frais généraux.

En ce qui concerne les recommandations concrètes, un répondant a fait remarquer que « la couverture des frais généraux devrait faire partie intégrante des ententes gouvernementales de subvention et de contribution », tandis qu'un autre a soutenu qu'il faudrait investir dans les gens, dans la technologie et dans d'autres « catégories administratives afin de fournir des services de grande qualité ». En ce qui concerne la demande du public pour que les organismes aient des frais généraux peu élevés, un répondant a proposé de mettre sur pied « une campagne nationale visant à éduquer les particuliers et tous les groupes sur l'incidence que peut avoir le secteur de la bienfaisance sur la vie au Canada, et sur la possibilité de voir grandir cette incidence en modifiant cette croyance sociétale associée au mythe qu'un organisme de bienfaisance efficace doit engager de faibles frais généraux ».

La recommandation 10, qui est énoncée à la section 2 de la partie 1 du rapport, porte sur les préoccupations liées aux frais généraux.

Maintien en poste du personnel

Parmi les répondants, 31 ont précisément indiqué les défis suivants liés à la rétention du personnel :

- veiller à ce que les niveaux de financement permettent aux organismes d'offrir des salaires concurrentiels, des avantages sociaux et des régimes de pension;
- recruter et conserver du personnel qualifié;
- réduire la « stigmatisation » que représente la rémunération juste du travailleur d'un organisme de bienfaisance;
- concurrencer le gouvernement et d'autres organismes de bienfaisance pour recruter du personnel;
- offrir des possibilités de formation et de perfectionnement;
- offrir aux cadres un salaire concurrentiel;
- épuisement du personnel.

Plusieurs répondants ont également formulé des recommandations concrètes sur la façon de relever ces défis. Par exemple, un répondant a suggéré que la première tranche de 20 000 \$ du revenu gagné par les employés du secteur de la bienfaisance soit exonérée d'impôt pour permettre aux organismes de concurrencer le secteur privé. Dans le même ordre d'idées, un autre répondant a proposé que le gouvernement instaure un crédit d'impôt pour les « employés sous-payés » des organismes de bienfaisance. Un troisième répondant est d'avis que des discussions devraient avoir cours pour permettre aux

organismes de bienfaisance et aux OSBL de se préparer aux augmentations du salaire minimum imposées par les provinces.

Certains des témoignages les plus éloquentes que le comité a entendus concernaient les difficultés sur le plan de la dotation. Si le secteur est prospère, c'est grâce au travail inlassable de son personnel dévoué (et des bénévoles), dont une bonne partie se sent sous-estimée et s'inquiète de son avenir. Les répondants à la consultation électronique, pour qui le sujet était manifestement empreint d'une grande émotion, ont exprimé les mêmes préoccupations que les témoins. Pour reprendre les propos de l'un des répondants:

Dans bien des cas, les subventions financent les programmes, mais pas les coûts d'exploitation, et elles ne paient pas mon maigre salaire (43 000 \$ par ans, sans avantages sociaux ni pension). Comme nous manquons de personnel, mes bénévoles et moi sommes au bord de l'épuisement. J'ai engagé 4 personnes âgées temporairement jusqu'à Noël. Je travaille en moyenne 60 heures par semaine et je peux seulement me permettre d'engager un employé à temps partiel (au salaire minimum) jusqu'à Noël⁵¹³.

Les recommandations 5, 6 et 7 visent à remédier aux problèmes les plus urgents auxquels le secteur est confronté en matière de dotation, notamment en ce qui concerne les pensions et l'épuisement.

Fardeau de la réglementation et de la conformité

La réglementation et la conformité ont suscité 31 commentaires. Un répondant a fait remarquer que le fardeau réglementaire actuel était gérable, mais la majorité des répondants qui ont formulé des commentaires à ce sujet se sont dits frustrés par les exigences réglementaires fédérales et provinciales. Ils ont noté en particulier :

- le coût de l'examen ou de la vérification des états financiers;
- le coût et la complexité du processus pour devenir un organisme de bienfaisance enregistré;
- les longs délais pour obtenir des réponses aux demandes de renseignements de l'ARC;
- les difficultés que pose la conformité d'un organisme qui a une présence à la fois locale et nationale;

⁵¹³ Réponse soumise dans le cadre de la consultation électronique.

- des exigences en matière de déclaration trop complexes et bureaucratiques pour les organismes de bienfaisance enregistrés;
- le manque d'accès à des conseils juridiques abordables;
- la nécessité de mieux définir les fins de bienfaisance;
- les restrictions en matière de défense des droits;
- l'inadmissibilité des organismes de sport au statut d'organisme de bienfaisance. Les répondants ont proposé les solutions suivantes :
- exiger que l'ARC fournisse gratuitement plus de tutoriels et d'aide;
- exiger que l'ARC utilise davantage de communications électroniques;
- exiger que l'ARC fournisse des lignes directrices à l'intention des artistes qui travaillent pour des organismes de bienfaisance;
- exiger que l'ARC ait une page Web de questions et réponses expliquant le processus à suivre pour devenir un donataire reconnu (on a l'impression que certains organismes obtiennent le statut de donataire reconnu plus rapidement que d'autres);
- améliorer la communication entre les organismes de réglementation provinciaux et la Direction des organismes de bienfaisance en vue d'éviter la duplication des efforts;
- retirer à l'ARC la Direction des organismes de bienfaisance (la confier p. ex. à un ministère distinct ou au ministère de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique);
- instaurer une « autorité fédérale » pour surveiller l'ARC;
- mettre en place un poste d'ombudsman pour le secteur afin que des plaintes puissent être déposées contre les « organismes de bienfaisance illégaux »;
- mettre à jour la définition juridique du terme « organisme de bienfaisance ».

En ce qui concerne les difficultés de conformité auxquelles sont confrontés les organismes ayant une présence à la fois locale et nationale, un répondant a expliqué que le problème tient au fait que les règles sont appliquées de la même manière pour les organismes locaux et nationaux, même s'ils exercent des activités différentes. Par exemple, selon un répondant, un organisme local qui est affilié à un organisme local ou provincial ne peut obtenir le statut d'organisme de bienfaisance parce que l'organisme-cadre participe à des activités politiques, même si l'organisme local, lui, n'y participe pas.

Bon nombre des préoccupations soulevées à ce sujet portent sur les relations entre le secteur et le gouvernement fédéral. La recommandation 20 expose en détail des mesures qui pourraient être mises en œuvre pour améliorer les rapports entre l'ARC et le secteur, tandis que la recommandation 22 porte sur la nécessité de situer le secteur au sein du gouvernement. Les recommandations 23 à 27 concernent la définition des organismes de bienfaisance et des donateurs reconnus.

Bénévolat

Vingt-huit des répondants ont utilisé la case des commentaires supplémentaires pour partager leurs réflexions sur la situation du bénévolat au Canada, soulevant des problèmes et des suggestions semblables à ceux qui ont été soulevés lors des audiences du comité; par exemple, les répondants ont discuté des points suivants :

- les difficultés de recrutement et de maintien en poste des bénévoles;
- la nécessité d'un incitatif fiscal pour les bénévoles;
- la difficulté de trouver des services de police disposés à vérifier les antécédents des bénévoles;
- l'évolution démographique (vieillesse des bénévoles, difficulté à recruter de jeunes bénévoles).

Tout au long de son étude, le comité a eu le privilège d'entendre les témoignages de nombreux bénévoles. Leur passion, leur enthousiasme et leur motivation étaient évidents, mais leur travail présente de nombreux défis. Les recommandations 1 à 3 visent à résoudre certaines difficultés liées au bénévolat, comme le recrutement et le maintien en poste des bénévoles ainsi que les coûts associés à la vérification des antécédents par la police. Recommandation 4, elle porte sur la reconnaissance - le comité est conscient que les bénévoles ne sont pas motivés par le désir d'être récompensés, mais il croit aussi que le rôle important qu'ils jouent doit être reconnu.

Autres aspects de la réforme juridique

Les questions d'ordre juridique comme la mise à jour de la définition juridique du terme « organisme de bienfaisance » et la modification des règles concernant la défense d'intérêts politiques exigeraient nécessairement une réforme de la loi.

Or, ces suggestions ont déjà fait l'objet de discussions dans le contexte plus large du bénévolat ou de la conformité réglementaire. La présente section porte sur d'autres aspects de la réforme du droit mentionnés par les répondants à la consultation électronique. Au total, 13 répondants ont fait des suggestions précises concernant d'autres aspects de la réforme juridique, dont la majorité avait trait à la fiscalité. Dans ces cas, les répondants n'ont pas précisé de problèmes particuliers à régler, mais on peut présumer, selon eux, que ces mesures encourageront le don et renforceront le secteur. Entre autres mesures, les répondants ont recommandé que les gouvernements :

- augmentent le crédit d'impôt pour les dons individuels;
- permettent aux OSBL de remettre des reçus pour les crédits d'impôt;
- accordent un crédit d'impôt aux athlètes (ou aux parents d'athlètes);
- exonèrent les équipements sportifs de la taxe de vente;
- ramènent le ratio de distribution de 3,5 % à 5 %;
- abolissent l'impôt sur les gains en capital pour les dons de bienfaisance d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers;
- présentent des mesures législatives pour forcer les banques à réduire les frais des organismes de bienfaisance, surtout les plus petits d'entre eux;
- modifient la définition d'organisme de bienfaisance utilisée dans la loi fédérale anti- pourriel du Canada⁵¹⁴;
- rendent le régime fiscal concurrentiel par rapport à celui des États-Unis en ce qui concerne les organismes de bienfaisance et les OSBL;
- augmentent à 100 % le remboursement de la TVH pour les organismes de bienfaisance.

⁵¹⁴ Déposée en 2014, la [*Loi visant à promouvoir l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie canadienne par la réglementation de certaines pratiques qui découragent l'exercice des activités commerciales par voie électronique et modifiant la Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, la Loi sur la concurrence, la Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques et la Loi sur les télécommunications*](#), soit la loi canadienne anti- pourriel (LCAP), exige que les destinataires de messages électroniques commerciaux obtiennent le consentement explicite ou tacite de tout destinataire. Certaines exceptions ont été introduites pour aider les organismes de bienfaisance et sans but lucratif. Toutefois, la loi ne semble définir l'expression « organisme de bienfaisance enregistré » que dans le renvoi au paragraphe 248 (1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Une répondante a souligné que cette définition ne couvrirait pas son organisme de bienfaisance, qui est « un mandataire de la Couronne et un donataire reconnu ». Cela signifie que son organisme est « très restreint » dans sa capacité à communiquer par courriel. Elle aimerait que la définition d'organisme de bienfaisance dans la LCAP soit élargie pour inclure son type d'organisme.

Les recommandations 34, 35, 36 et 41 portent sur le contingent des versements pour les organismes de bienfaisance, sur la mesure proposant d'éliminer l'impôt sur les gains en capital pour les dons de bienfaisance sous forme d'actions de sociétés privées et de biens immobiliers, et sur les défis liés à la loi canadienne anti-pourriel. La recommandation 9 exhorte le gouvernement du Canada à revoir les mesures fiscales actuelles afin de promouvoir la culture du don au Canada.

Collaboration et fusions

Plusieurs répondants ont fait référence aux défis auxquels font face les organismes de petite taille, particulièrement en ce qui a trait à la concurrence pour obtenir du financement, tandis qu'un petit nombre d'entre eux se sont également dits préoccupés par le nombre d'organismes qui tentent d'offrir des services semblables à des populations semblables. Sans doute en réponse à ces préoccupations, 13 répondants ont soulevé la question de la collaboration et des fusions. Un petit nombre de ces répondants se sont dits préoccupés par la collaboration et la coopération, soulignant la crainte que les organismes de plus grande taille s'approprient les idées des organismes de petite taille et la peur de perdre l'interaction personnelle avec les clients lorsque les organismes deviennent trop grands. D'autres répondants ont exprimé leur appui à la collaboration et aux fusions, demandant aux gouvernements :

- de financer un carrefour sans but lucratif pour améliorer la collaboration et accroître la présence dans la collectivité;
- d'encourager le développement de réseaux régionaux, comme le Réseau sansbut lucratif de l'Ontario;
- d'offrir des incitatifs pour favoriser la fusion d'organismes de bienfaisance et d'OSBL qui travaillent dans le même domaine;
- d'appuyer le processus de fusion, car les organismes de petite taille ne disposent pas du temps et des ressources nécessaires;
- d'imposer des restrictions sur l'enregistrement de nouveaux organismes de bienfaisance dans des régions déjà bien desservies par le secteur;
- de financer des initiatives ayant une incidence collective⁵¹⁵.

⁵¹⁵ Selon le gouvernement du Canada, « par "impact collectif", on entend une démarche axée sur la collaboration de multiples partenaires qui réunit un groupe d'organismes de différents secteurs qui travaillent de concert et qui s'engagent dans un plan d'action commun conçu pour entraîner des changements importants dans la collectivité. » (Gouvernement du Canada, *Programme Nouveaux Horizons pour les aînés – Démarche de l'impact collectif.*)

Un répondant a également suggéré que le secteur devrait se syndiquer pour renforcer sa position.

Le comité est très sensible aux défis auxquels les petits organismes sont confrontés et il constate que les témoins qui ont comparu devant lui ont exprimé des inquiétudes semblables à celles qui ont été soulevées par les répondants à la consultation électronique. Pour le comité, il est essentiel que la voix des petits organismes soit entendue. C'est pourquoi la recommandation 21 prie instamment le gouvernement du Canada d'encourager le Comité consultatif sur le secteur des organismes de bienfaisance à inclure des représentants de petits organismes dans ses groupes de travail.

Finance sociale et financement social

Onze répondants ont formulé des commentaires sur la finance sociale et les moyens novateurs de financement. Ils n'ont pas mis en évidence les défis particuliers auxquels le secteur est confronté, si ce n'est la nécessité générale de trouver des moyens de financement nouveaux et novateurs.

D'une manière générale, ils ont encouragé les gouvernements à :

- soutenir l'entreprise sociale et l'innovation sociale;
- mettre en œuvre une stratégie de finance sociale;
- soutenir de nouvelles sources de revenus;
- réduire les restrictions sur les activités non liées à l'entreprise.

Un répondant a fait remarquer que les outils de finance sociale ne sont pas facilement applicables dans les petites provinces qui comptent moins d'investisseurs.

Les recommandations 14 à 15 du comité concernent la finance sociale. Les recommandations 28 et 29 portent sur les activités commerciales complémentaires.

Développement numérique

Six répondants ont discuté de l'importance de veiller à ce que le secteur puisse évoluer au rythme des changements technologiques. Parmi leurs suggestions, ils ont demandé que les gouvernements :

- financent le développement des TI et des sites Web;

- offrent une formation gratuite en TI (peut-être par le biais des bibliothèques publiques);
- évoluent au rythme du développement technologique en établissant des lois et des politiques sur des questions telles que les cryptogrammes, les moyens non traditionnels de faire des dons comme les pages GoFundMe, etc.;
- financent les compétences numériques.

Le comité sait que les changements technologiques influencent le secteur à de nombreux égards. La recommandation 18 propose d'établir un volet pour financer les projets permettant aux organismes de concevoir des technologies partagées.

Divers

Un petit nombre des commentaires formulés en réponse à la question 18 ne correspondaient pas aux catégories susmentionnées. Parmi les questions soulevées, les répondants ont souligné :

- le rôle du genre dans les bas salaires dans le secteur;
- les obstacles auxquels se heurtent les jeunes qui cherchent à fonder des organismes de bienfaisance;
- les préoccupations au sujet de l'échéance des ententes d'exploitation des logements sociaux;
- les préoccupations au fait que les organismes artistiques majeurs obtiennent la part du lion du financement des arts;
- la capacité organisationnelle et la gouvernance dans les régions rurales.

En ce qui concerne les solutions proposées aux problèmes auxquels fait face le secteur, les répondants ont suggéré que les gouvernements :

- élaborent une stratégie en matière de données;
- appuient le travail qui a déjà été fait (p. ex. mise en œuvre des recommandations de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire);
- établissent une table ronde fédérale-provinciale pour le secteur;
- fournissent aux membres des conseils d'administration plus d'information sur les ressources à leur disposition;
- assurent une meilleure collaboration entre les divers ordres de gouvernement.

Certaines de ces suggestions, notamment au sujet de la nécessité d'accroître la coopération entre les différents ordres de gouvernement et à propos de l'élaboration

d'une stratégie relative aux données, se retrouvent dans les recommandations énoncées dans le rapport

(recommandations 22 et 6, respectivement). D'autres questions, comme l'influence du genre sur les bas salaires offerts dans le secteur, dépassaient la portée de la présente étude. Toutefois, le comité considère que son étude constitue un premier pas dans la direction d'une relation renouvelée avec le secteur et il ne doute pas que d'autres occasions se présenteront d'étudier ces préoccupations plus à fond.

Conclusion

Tout comme les témoins qui ont comparu devant le comité ou qui ont présenté des mémoires, les personnes qui ont répondu à la consultation électronique n'ont exprimé que leurs opinions personnelles ou celles de leur organisme, et leurs réponses ne reflètent pas les opinions du secteur dans son ensemble. Cela dit, les répondants à la consultation électronique, ainsi que les témoins qui ont comparu devant le Comité et les études qu'ils ont citées ont exprimé des préoccupations très semblables.

L'analyse effectuée par le comité des réponses à la consultation électronique a mis l'accent sur les aspects pour lesquels il est possible de formuler les recommandations d'amélioration concrètes. Cela dit, le comité souhaite également reconnaître l'intensité des histoires très personnelles qui transparaissent manifestement des réponses à la consultation électronique : les participants ont parlé de leurs frustrations et de leurs difficultés, ainsi que du fait qu'ils se sentent parfois sous-estimés dans leur travail. Un appel à la reconnaissance était à la base de nombreux commentaires sur des sujets comme la conformité à la réglementation et le financement. Cet appel n'était pas lancé dans une perspective individuelle, mais au nom de l'ensemble du secteur et de son importante contribution à la société canadienne.

Le comité remercie tous les répondants qui ont pris le temps de participer à la consultation électronique. Votre apport a grandement contribué à approfondir la compréhension qu'a le comité des défis auxquels le secteur est confronté et il a stimulé la volonté du comité de

voir des progrès concrets. Votre opinion est importante et nous l'avons entendue. Cette étude n'est pas le dernier mot au sujet de l'avenir du secteur, et les sénateurs ont hâte d'avoir d'autres occasions d'entendre les parties prenantes du secteur sur d'autres tribunes dans le futur.

Annexe B : Questions

A. Identification du répondant

1. Nom de l'organisme*
2. Votre nom*
Prénom Nom
3. Code postal*
(sans espace)
A1A1A1
4. Province/territoire*

B. À propos de votre organisme

5. a) Combien d'employés rémunérés votre organisme compte-t-il?*
5. b) La majorité du personnel rémunéré de votre organisme travaille-t-elle à temps plein?*(Est considéré à temps plein tout employé qui travaille au moins 30 heures par semaine.)
 - Oui, la majorité travaille à temps plein
 - Non, la majorité travaille à temps partiel
 - Le nombre d'employés à temps plein et à temps partiel est également réparti
 - Aucun de nos employés n'est rémunéré
6. a) Votre organisme recueille-t-il des données sur la diversité de son personnel?*(p. ex. des données sur les quatre groupes désignés par la Loi concernant l'équité en matière d'emploi – femmes, Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles).
 - Oui
 - Non
 - Ne sais pas
 - Ne s'applique pas à mon organisme

6. b) Votre organisme recueille-t-il des données sur la diversité de son conseil d'administration?*

(p. ex. des données sur les quatre groupes désignés par la Loi concernant l'équité en matière d'emploi – femmes, Autochtones, personnes handicapées et minorités visibles).

- Oui
- Non
- Ne sais pas
- Ne s'applique pas à mon organisme

7. Quelle catégorie décrit le mieux le principal domaine d'activité de votre organisme?*

- Défense des droits
- Bien-être des animaux
- Culture et loisirs
- Éducation
- Protection de l'environnement
- Santé
- Logement
- Développement international
- Diminution de la pauvreté
- Religion
- Services d'établissement (p. ex. pour les nouveaux immigrants et les réfugiés)
- Services de soutien social (p. ex. popote roulante, alphabétisation)
- Autre

C. Défis que doit relever le secteur

8. Dans quelle mesure les questions suivantes sont-elles préoccupantes pour votre organisme?

Gouvernance du conseil d'administration*

Par exemple, trouver des candidats qualifiés pour le conseil d'administration, assurer la diversité au sein du conseil, offrir aux membres du conseil une formation continue.

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Concurrencer les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables et collaborer avec eux*

Par exemple, pour les dons, les fonds gouvernementaux, la couverture médiatique, les bénévoles, etc.

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Respecter les règles et la réglementation fédérales et provinciales*

Par exemple, les règles et la réglementation concernant la fiscalité, la défense des intérêts politiques et l'enregistrement.

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Assurer le financement des frais administratifs de notre organisme*

Les frais non rattachés à un projet (par exemple, la location des locaux, le financement de l'organisme dans l'ensemble).

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Assurer le financement de nos projets et des autres activités de bienfaisance*

Frais liés à la prestation directe de services (par exemple, la rémunération du personnel affecté à un projet particulier).

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Trouver et/ou conserver des employés rémunérés*

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Trouver et/ou conserver des bénévoles*

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Gérer notre présence en ligne et sur les réseaux sociaux*

Par exemple, monter et tenir à jour un site Web, accepter les dons en ligne, publier des mises à jour sur les réseaux sociaux.

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

D. Défis liés à la gouvernance

9. Dans quelle mesure les questions suivantes sont-elles préoccupantes pour votre organisme?

Attirer des candidats qualifiés et compétents pour le conseil d'administration

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Assurer la diversité au sein du conseil d'administration et de la direction

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Former les membres du conseil d'administration

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Processus et critères de sélection des membres du conseil d'administration

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

E. Défis liés à la concurrence et la collaboration entre les organismes de bienfaisance

10. a) Dans quelle mesure les questions suivantes sont-elles préoccupantes pour votre organisme?

Concurrencer les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables pour l'obtention de dons

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Concurrencer les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables pour l'obtention de fonds gouvernementaux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Concurrencer les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables pour l'obtention de couverture médiatique

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Concurrencer les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif semblables pour le recrutement de bénévoles

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Développer une image de marque pour votre organisme afin de le distinguer d'autres organismes semblables

- Pas préoccupant
 - Plus ou moins préoccupant
 - Très préoccupant
 - Ne s'applique pas à notre organisme
10. b) À quelle fréquence collaborez-vous avec d'autres organismes de bienfaisance ou à but non lucratif?
- (p. ex. pour l'exécution de projets, l'organisation d'activités ou l'occupation de locaux).
- Rarement
 - Parfois
 - Souvent
 - Ne s'applique pas à mon organisme
10. c) Le cas échéant, veuillez donner des exemples illustrant les formes que peut revêtir cette collaboration (maximum 50 mots)
10. d) Est-ce que cela vous intéresserait de vous associer de façon permanente à un ou plusieurs autres organismes semblables pour créer un organisme de bienfaisance ou sans but lucratif de plus grande envergure?
- Oui
 - Non
 - Je ne sais pas
 - Notre organisme a déjà fusionné avec un ou plusieurs autres organismes au cours des 10 dernières années

F. Défis liés à la réglementation

11. Dans quelle mesure les défis d'ordre réglementaire suivants sont-ils préoccupants pour votre organisme?

Accès à des conseils juridiques abordables

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Les exigences en matière de déclaration de l'Agence du revenu du Canada

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Les limites imposées par la loi et les politiques gouvernementales sur les activités politiques et/ou de défense des intérêts

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

La définition juridique du terme « organisme de bienfaisance »

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Les exigences en matière de déclaration du gouvernement provincial

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

L'obligation de faire état des fonds directs débloqués par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux, ou les deux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Les limites imposées sur les entreprises sociales et l'entrepreneuriat social

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Le régime fiscal des dons versés aux organismes de bienfaisance

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

G. Défis liés au financement

12. Dans quelle mesure les défis suivants liés au financement sont-ils préoccupants pour votre organisme?

Créer des services ou des produits en vue d'accroître les revenus

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

La stabilité du financement

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Le niveau des dons

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Le niveau de financement gouvernemental

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Les frais liés à la dotation en personnel et les frais généraux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

H. Défis liés au personnel rémunéré et aux bénévoles

13. Dans quelle mesure les défis suivants liés au personnel sont-ils préoccupants pour votre organisme?

Attirer une main-d'œuvre diversifiée

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Concurrencer les entreprises privées et/ou les organismes gouvernementaux pour obtenir du personnel qualifié

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Offrir des avantages sociaux (p. ex. assurance dentaire) et des pensions

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Recruter la prochaine génération d'employés et de bénévoles

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

L'épuisement du personnel ou des bénévoles

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

I. Défis liés à la gestion de la présence en ligne et sur les réseaux sociaux

14. Dans quelle mesure les questions suivantes sont-elles préoccupantes pour votre organisme?

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Acquérir une expertise technique pour avoir une forte présence en ligne et sur les réseaux sociaux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Encourager les personnes qui nous soutiennent à communiquer avec nous par l'intermédiaire de notre site Web et des réseaux sociaux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Trouver du temps pour développer et/ou maintenir notre présence en ligne et sur les réseaux sociaux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Trouver des fonds pour développer et/ou maintenir notre présence en ligne et sur les réseaux sociaux

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

Faire en sorte que notre présence en ligne se démarque de celle des organismes semblables

- Pas préoccupant
- Plus ou moins préoccupant
- Très préoccupant
- Ne s'applique pas à notre organisme

J. Défis liés à la responsabilité que partagent le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui concerne la réglementation du secteur de la bienfaisance

15. Jusqu'à quel point est-il difficile pour votre organisme de respecter la réglementation des gouvernements fédéral et provinciaux qui régit le secteur des organismes de bienfaisance ou à but non lucratif?
- Pas difficile
 - Plus ou moins difficile
 - Très difficile
 - Ne s'applique pas à notre organisme
16. Votre organisme doit-il souvent fournir des renseignements à un organisme fédéral qu'il a déjà transmis à un organisme provincial ou vice-versa?
- Pas souvent
 - De temps en temps
 - Très souvent
 - Ne s'applique pas à notre organisme

K. Mesures prioritaires du gouvernement fédéral

17. À votre avis, sur quels domaines d'orientation ou d'action le gouvernement fédéral devrait-il mettre l'accent afin d'aider les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif à atteindre leurs objectifs? Veuillez choisir au plus deux réponses.*
- Niveaux de financement et stabilité du financement
 - Mesures de promotion du bénévolat
 - Élaboration d'une stratégie de la main-d'œuvre pour les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif afin de prévenir les futures pénuries de travailleurs et de promouvoir un travail décent et de bonnes perspectives de carrière dans le secteur
 - Collecte de données exactes concernant les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif
 - Examen de la Loi de l'impôt sur le revenu et de la réglementation des organismes de bienfaisance et des organismes sans but lucratif (p. ex. fins et activités de bienfaisance, liste de donataires reconnus, restrictions relatives aux activités non partisans visant à influencer les politiques publiques, etc.)
 - Aucune de ces réponses

L. Commentaires supplémentaires

18. Veuillez utiliser cet espace pour porter à l'attention du Comité toute autre question qui vous semble important. Vous pouvez également soumettre un mémoire, par l'entremise du greffier du Comité, si vous souhaitez communiquer au Comité des renseignements plus détaillés, l'espace prévu ici étant limité (maximum 100 mots).

Annexe C : Témoins

DATE DE COMPARUTION	NOM, TITRE	ORGANISATION
Lundi 8 avril 2019	Susan Manwaring, associée et chef, groupe Impact social, Miller Thomson LLP	À titre personnel
	Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York	
	Kayla Smith, étudiante, Faculté de droit, Université de Windsor	
	Andrea McManus	Association des professionnels en philanthropie
	W. Matthew Chater, président national et chef de la direction	Grands Frères Grandes Sœurs du Canada
	Karine Pomilia Gauthier, membre du Conseil consultatif national sur le mentorat des jeunes	
	Terry Anne Boyles, coprésidente	Board Voice Society of BC
	Jeff Boucher, coordonnateur, Sports de glisse adaptés Canada, Edelweiss CADS-NCD	Sports de glisse adaptés Canada – Division de la capitale nationale
	Andrew Chunilall, chef de la direction	Fondations communautaires du Canada
	Adam Aptowitzer, avocat, Secteur des organismes de bienfaisance et à but non lucratif	Drache Aptowitzer LLP
	Karen Cooper, conseillère juridique	
	Sylvie Allard, vice-présidente à l'expérience clientèle	Héma-Québec
	Miville Mercier, président de l'Association des bénévoles du don de sang	
	Bruce MacDonald, président et chef de la direction	Imagine Canada
Bob Wyatt, directeur exécutif	Muttart Foundation	
Hilary Pearson, présidente	Fondations philanthropiques Canada	
Michael Maidment, chef de la direction	Banque d'alimentation d'Ottawa	

	David Oyler	Oyler Consulting
	Marilyne Fournier, directrice générale Irène Langlais, bénévole, Croix-Rouge canadienne	Réseau de l'action bénévole du Québec
	Dan Clement, président et chef de la direction par intérim	Centraide Canada
	Paula Speevak, présidente et chef de la direction	Bénévoles Canada
	John Shields, professeur, Département des politiques et de l'administration publique, Université Ryerson	À titre personnel
Lundi 1 ^{er} avril 2019	Antonio Manconi, directeur général, Direction des organismes de bienfaisance Sharmila Khare, directrice, Division de la politique, de la planification et de la législation, Direction des organismes de bienfaisance Roxane Brazeau-Leblond, directrice, Division des entreprises et du revenu d'emploi, Direction des décisions en impôt	Agence du revenu du Canada
	Alex Mazer, associé fondateur	CommonWealth Retirement
	Pierre Leblanc, directeur général, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt Blaine Langdon, directeur, Organismes de bienfaisance, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt	Ministère des Finances Canada
	Catherine Scott, directrice générale, Direction des partenariats de développement communautaire et de lutte contre l'itinérance Jocelyne Voisin, directrice générale, Direction de la jeunesse et de l'innovation en matière de compétences	Emploi et Développement social Canada
	Brian Emmett, économiste en chef	Imagine Canada

	Mark Schaan, directeur général, Direction générale des politiques-cadres du marché	Innovation, Sciences et Développement économique Canada
	Darryl Patterson, directeur, Direction de l'entreprise, de la concurrence et de l'insolvabilité	
	Lorenzo Ieraci, directeur général, Programme des approvisionnements	Services publics et Approvisionnement Canada
	Peter Clutterbuck, consultant principal en planification communautaire	Social Planning Network of Ontario
	Michael Lionais, directeur exécutif, Centre d'expertise de l'établissement des coûts, Bureau du contrôleur général du Canada	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
Lundi 18 mars 2019	Donald J. Bourgeois, avocat, Fogler Rubinoff LLP	À titre personnel
	Susan Ramsundarsingh, formatrice et coordonnatrice des projets de recherche, Faculté de travail social Factor-Inwentash, Université de Toronto	
	Myles McGregor-Lowndes, professeur émérite, Centre australien des études sur la philanthropie et le secteur sans but lucratif, Queensland University of Technology	
	Juniper Locilento, vice-présidente, Affaires publiques	Association des professionnels en philanthropie, section du Grand Toronto
	L'honorable Gary Johns, commissaire	Australian Charities and Not-for-profits Commission
	W. Matthew Chater, président national et chef de la direction	Grands Frères Grandes Sœurs du Canada
	Mike Power, vice-président, Programmation et exploitation	Jeunesse Canada Monde
	Christina Franc, directrice générale	Association canadienne des foires et des expositions
	John Pellowe, chef de la direction	Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes
	Suzanne Parisé, directrice générale	Centre d'action bénévole Léonie-Bélanger
	Shimon Fogel, chef de la direction	Centre consultatif des relations juives et israéliennes
	Karen Cooper, conseillère juridique	Drache Aptowitz LLP

	Sidney Ribaux, cofondateur et directeur général	Équiterre
	Kevin Perkins, directeur général	Radios Rurales Internationales
	Zaid Al-Rawni, chef de la direction	Islamic Relief Canada
	Cindy Amerongen, directrice générale	Northern Lights Health Foundation
	Éric Hébert-Daly, vice-président	Now and Forever Wild Fund
	Ted Garrard, chef de la direction	Fondation SickKids
Lundi 25 février 2019	Heidi Jakop, présidente	Administrators of Volunteer Resources British Columbia
	Clifford L. Spyker, professeur agrégé – Comptabilité, Université Mount Royal	À titre personnel
	LoriAnn Girvan, chef des opérations	Artscape
	Taralee Turner, chef des opérations	Canada's Royal Winnipeg Ballet
	Arlene MacDonald, directrice générale	Conseil du secteur communautaire de la Nouvelle-Écosse
	Arthur Chan, fondateur et président	D2D Destiny Foundation
	Craig Scott, directeur général	Ecology North
	Debby Warren, directrice générale	Ensemble Services Greater-Grand Moncton Inc.
	Ryan Fukunaga, directeur général	Free Geek Toronto
	Connie Côté, directrice générale	Coalition canadienne des organismes de bienfaisance en santé
	Chris Pot, directeur des programmes	Hidden Acres Mennonite Camp and Retreat Centre
	Jung-Suk (JS) Ryu, chef de la direction	Indefinite Arts Centre
	Mustafa Alio, cofondateur et directeur du développement	Jumpstart – Refugee Talent
	David Sutherland, pompier, agent de formation et vice-président du conseil d'administration	Service des incendies de Lapland et du district
	Vincent van Schendel, président	Réseau québécois en innovation sociale
	Latha Sukumar, directrice générale	MCIS Language Solutions
Melanie Hurley, chef de la direction	Outside Looking In	

	Le très honorable David L. Johnston, président	Fondation Rideau Hall
	Jill Clark, gestionnaire, communications	
	Nayaelah Siddiqui, stagiaire	
	Robert Cielen, animateur de section et trésorier de groupe, 1 ^{er} groupe scout Langley Meadows	Scouts Canada
	Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif	The Mowat Centre
David Lau, directeur général	The Victoria Immigrant and Refugee Centre Society	
Philip Landon, vice-président	Universités Canada	
Lundi 10 décembre 2018	Sean Moore, directeur	Advocacy School
	Susan Manwaring, associée et chef, groupe Impact social, Miller Thomson LLP	À titre personnel
Lundi 3 décembre 2018	Robert Hayhoe	À titre personnel
	Harriett McLachlan, directrice adjointe	Canada Sans Pauvreté
	Michèle Biss, coordonnatrice de l'éducation juridique et de la mobilisation communautaire	
	Karen Cooper, membre, Organismes de bienfaisance et à but non lucratif	Association du Barreau canadien
	Gaylene Schellenberg, avocate, Législation et réforme du droit	
Hilary Pearson, présidente	Fondations philanthropiques Canada	
Lundi 26 novembre 2018	Terrance Carter, associé directeur, Carters Professional Corporation	À titre personnel
	Gloria DeSantis, professeure adjointe, fondatrice/animatrice, Voluntary Sector Studies Network, Université de Régina	
Lundi 19 novembre 2018	Gordon Floyd	À titre personnel
	Mark Blumberg, associé, Blumberg Segal LLP	
	Cliff Goldfarb	

	Lynn Eakin, conseillère en politique	Ontario Nonprofit Network
Lundi 5 novembre 2018	Don McRae, chercheur, Secteur caritatif	À titre personnel
	Adam Parachin, professeur agrégé, Osgoode Hall Law School, Université York	
	King Wan, directeur général	Chinese Canadian Military Museum Society
	Peter Broder, directeur général	The Pemsel Case Foundation
Lundi 22 octobre 2018	Kathryn Chan, professeure adjointe, Faculté de droit, Université de Victoria	À titre personnel
	Bob Wyatt, directeur exécutif	Muttart Foundation
	Lisa Lalande, directrice principale, Pôle de recherche à but non lucratif	The Mowat Centre
	Joanne Cave, chercheuse en politiques sociales	
Laird Hunter, président	The Pemsel Case Foundation	
Lundi 15 octobre 2018	Christopher Fredette, professeur agrégé, Odette School of Business, Université de Windsor	À titre personnel
	Bruce Miller, stratège principal, Philanthropie, inclusion sociale et réconciliation, Creaddo Group	
	Laura Ryser, directrice de recherche, Programme d'études sur les petites villes et les localités rurales, Université de Northern British Columbia	
	Wendy Cukier, fondatrice et directrice, Institut de la diversité, Université Ryerson	
Queenie Choo, directrice générale	S.U.C.C.E.S.S.	
Lundi 1 ^{er} octobre 2018	Cathy Winter, gestionnaire de programme, DiverseCity onBoard, Université Ryerson	À titre personnel
	Jacline Nyman, ancienne présidente et chef de la direction, Centraide Canada	

	Raksha Manaktala Bhayana, chef de la direction	Bhayana Family Foundation
	Cathy Taylor, directrice générale	Ontario Nonprofit Network
Lundi 24 septembre 2018	Ray Madoff, professeure, École de droit, Boston College	À titre personnel
	Catherine Leviten-Reid, professeure agrégée, Développement économique communautaire, Université Cape Breton	
	Marilyne Fournier, directrice générale	Réseau de l'action bénévole du Québec
	Teresa Marques, présidente-directrice générale	Fondation Rideau Hall
	Craig Kielburger, cofondateur	WE Charity
Lundi 18 septembre 2018	L'honorable sénatrice Frances Lankin, C.P., sénatrice	À titre personnel
	Ian D. Clark, coprésident, Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions	
	Patrick Johnston, directeur principal, Borealis Advisors, et ancien coprésident, Initiative sur le secteur bénévole et communautaire	
	Paulette Senior, présidente et chef de la direction	Fondation canadienne des femmes
	Tonya Surman, chef de la direction	Centre for Social Innovation
	Catherine Scott, directrice générale, Direction des partenariats de développement communautaire et de lutte contre l'itinérance	Emploi et Développement social Canada
	Tania Carnegie, dirigeante principale de l'impact, chef, Investissement d'impact et ex-membre du Groupe directeur sur l'innovation sociale et la finance sociale	KPMG
	Susan Manwaring, associée et chef, Groupe Impact social	Miller Thomson LLP
	Tracey Wallace, directrice générale	Northern Council for Global Cooperation
	Debbie Douglas, directrice générale	Conseil ontarien des agences servant les immigrants
Carolynne Blain, directrice générale, Secteur de la politique stratégique	Services publics et Approvisionnement Canada	

	Susan McIsaac, directrice générale, Philanthropie stratégique	RBC Gestion du patrimoine
	Norman Ragetlie, chef de la direction	Rural Ontario Institute
	Stephen Huddart, président-directeur général	Fondation McConnell
	Michael Lionais, directeur exécutif, Centre d'expertise de l'établissement des coûts, Bureau du contrôleur général du Canada	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada
	Wayne Chiu, cofondateur	Trico Foundation
Lundi 17 septembre 2018	Krishan Mehta, vice-président adjoint, Engagement, Université Ryerson	À titre personnel
	Donald K. Johnson, membre du conseil, Quatre organismes sans but lucratif dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux ainsi que des arts et de la culture	
	Keith Sjögren, directeur général, Services de conseil, Strategic Insight	
	Scott Decksheimer, président	Association des professionnels en philanthropie
	Andrea McManus	
	Ruth MacKenzie, chef de la direction	Association canadienne des professionnels en dons planifiés
	Andrew Chunilall, chef de la direction	Fondations communautaires du Canada
	Adam Aptowitzer, avocat, Secteur des organismes de bienfaisance et à but non lucratif	Drache Aptowitzer LLP
	John Hallward, chef de la direction	DONN3
	Philip Cho, président	Korean Canadian Scholarship Foundation
	Bill Schaper, directeur, Politiques publiques	Imagine Canada
	Hilary Pearson, présidente	Fondations philanthropiques Canada
	James Temple, directeur de la responsabilité d'entreprise	PricewaterhouseCoopers LLP, Canada
	Malcolm Burrows, conseiller en philanthropie	Scotia Gestion de patrimoine
Kevin McCort, président et chef de la direction	Vancouver Foundation	

Lundi 11 juin 2018	Michel Tremblay, premier vice-président, Politiques et recherche	Société canadienne d'hypothèques et de logement
	Amy Jarrette, commissaire adjointe par intérim, Communications et engagement	Service correctionnel du Canada
	Patrice Miron, directeur, Engagement des citoyens	
	Heather Sheehy, sous-ministre adjointe déléguée, Direction générale des politiques stratégiques et de service	Emploi et Développement social Canada
	Karen Hall, directrice générale, Politique sociale, Direction générale des politiques stratégiques et de service	
Blair McMurren, directeur, Innovation sociale, Direction générale de la sécurité du revenu et du développement social		
Lundi 4 juin 2018	Dave Metcalfe, directeur général, Opérations d'aide internationale	Affaires mondiales Canada
	Joshua Tabah, directeur général, Croissance inclusive, Gouvernance et Partenariats pour l'innovation	
Lundi 4 juin 2018	Debra Basil, professeure, Marketing, Université de Lethbridge	À titre personnel
	Femida Handy, professeure, Université de la Pennsylvanie	Service Canada
	Alan Bulley, directeur général, Opérations de programmes du marché du travail et de développement social	
	Brent Bauer, directeur, Service jeunesse Canada	
	Pamela Best, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone	Statistique Canada
	Patric Fournier-Savard, gestionnaire d'enquêtes et analyste, Division de la statistique sociale et autochtone	
	Paula Speevak, présidente et chef de la direction	Bénévoles Canada

Lundi 28 mai 2018	Shachi Kurl, directrice générale	Angus Reid Institute
	Kayla Smith, étudiante, Faculté de droit, Université de Windsor	À titre personnel
	Laura Lamb, professeure agrégée, École de commerce et d'économie, Université Thompson Rivers	
	Pamela Best, directrice adjointe, Division de la statistique sociale et autochtone	Statistique Canada
Patric Fournier-Savard, gestionnaire d'enquêtes et analyste, Division de la statistique sociale et autochtone		
Martin Turcotte, analyste principal, Division de la statistique sociale et autochtone		
Lundi 7 mai 2018	Brian Emmett, économiste en chef pour le secteur canadien des organismes de bienfaisance et sans but lucratif	Imagine Canada
	Catherine Van Rompaey, directrice, Division des comptes économiques nationaux	Statistique Canada
Matthew MacDonald, directeur adjoint, Division des comptes économiques nationaux		
Lundi 23 avril 2018	Antonio Manconi, directeur général, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires	Agence du revenu du Canada
	Sharmila Khare, directrice, Direction des organismes de bienfaisance, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires	
	Roxane Brazeau-Leblond, directrice, Direction des décisions de l'impôt, Direction générale de la politique législative et des affaires réglementaires	
	Blaine Langdon, directeur, Organismes de bienfaisance, Division de l'impôt des particuliers, Direction	Ministère des Finances Canada

	<p>de la politique de l'impôt</p> <p>Pierre Leblanc, directeur général, Division de l'impôt des particuliers, Direction de la politique de l'impôt</p>	
<p>Lundi 16 avril 2018</p>	<p>Susan Phillips, professeure et directrice d'études, Programme de maîtrise en philanthropie et en leadership dans le secteur sans but lucratif, École d'administration et de politiques publique, Université Carleton</p> <p>Rachel Laforest, professeure agrégée et directrice du programme de maîtrise en administration publique, École d'études sur les politiques publiques, Université Queen's</p> <p>Peter Elson, professeur auxiliaire adjoint, Université de Victoria</p>	<p>À titre personnel</p>

Annexe D : Mémoires reçus par le comité

ORGANISMES	AUTEURS
Administrators of Volunteer Resources British Columbia	Heidi Jakop
À titre personnel	Mark Blumberg
	Terrance Carter
	Kathryn Chan
	Don Chapman
	Ian D. Clark
	Wendy Cukier
	Les Frayne
	Donald K. Johnson
	Patrick Johnston
	Ray Madoff
	Don McRae
	Adam Parachin
	Gail Picco
Susan Ramsundarsingh	
Keith Sjögren	
Association des professionnels en philanthropie, section du Grand Toronto	Juniper Locilento
Grands Frères Grandes Sœurs du Canada	Organisation seulement
B'Nai Brith Canada	Brian Herman
British Columbia Humanist Association	Ian Bushfield
Calgary Chamber of Voluntary Organizations (CCVO)	David Mitchell

Agence du revenu du Canada	Antonio Manconi
Association du Barreau canadien	Linda J. Godel Gaylene Schellenberg
Société canadienne du cancer	Andrea Seale
Conseil canadien pour l'avancement de l'éducation	Organisation seulement
Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes	John Pellowe
Conseil canadien pour la coopération internationale	Gavin Charles
Cardus	Milton Friesen
Centre d'action bénévole Léonie-Bélanger	Suzanne Parisé
Change Her World	Linda Willis
Charity Law Interest Group	Benjamin Miller Katrina Kairys
Chinese Canadian Military Museum Society	King Wan
Alliance des chrétiens en droit	Organisation seulement
Collèges et instituts Canada	Organisation seulement
CommonWealth Retirement	Alex Mazer
Fondations communautaires du Canada	Andrew Chunilall
Conseil du secteur communautaire de la Nouvelle-Écosse	Arlene MacDonald
Crossroads Christian Communications Inc.	Lorna Dueck
Ministère des Finances Canada	Pierre Leblanc
La foi et le bien commun	Lucy Cumming
Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada	Organisation seulement
Fédération canadienne des municipalités	Vicki-May Hamm
DONN3	John Hallward
Imagine Canada	Brian Emmett

	Bill Schaper
Impact Canada	Michael Powell
Indefinite Arts Centre	Jung-Suk (JS) Ryu
Service des incendies de Lapland et du district	David Sutherland
Fondation Mastercard	Organisation seulement
MCIS Language Solutions	Latha Sukumar
Miller Thomson LLP	Susan Manwaring
Association musulmane de Terre-Neuve-et-Labrador	Haseen Khan
Muttart Foundation	Bob Wyatt
Association nationale des radios étudiantes et communautaires Inc.	Barry Rooke Luke Smith
Fiducie nationale du Canada	Natalie Bull
Conservation de la nature Canada	Organisation seulement
Northern Lights Health Foundation	Cindy Amerongen
Conseil ontarien des agences servant les immigrants	Debbie Douglas
Ontario Nonprofit Network	Lynn Eakin
Osgoode Charity Law Association	Kristopher Kinsinger
Oyler Consulting	David Oyler
Fondations philanthropiques Canada	Hilary Pearson
PricewaterhouseCoopers LLP, Canada	James Temple
Services publics et Approvisionnement Canada	Carolynne Blain
Relate Social Capital	Samantha Rogers
Réseau de l'action bénévole du Québec	Marilyne Fournier
Réseau québécois de l'action communautaire autonome	Organisation seulement

Scotia Gestion de patrimoine	Malcolm Burrows
Social Planning Network of Ontario	Peter Clutterbuck
Statistique Canada	Pamela Best Martin Turcotte Catherine Van Rompaey
Le Groupe Capital Hill	Nancy Cruz
The Evangelical Fellowship of Canada (EFC)	Organisation seulement
Fondation McConnell	Stephen Huddart
The Mowat Centre	Lisa Lalande
The Pemsel Case Foundation	Peter Broder
The Pemsel Case Foundation	Laird Hunter
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Michael Lionais
Universités Canada	Organisation seulement
Université du Manitoba	Erin Crawford
YMCA Canada	Organisation seulement



SENATE | SÉNAT
CANADA

Imprimé par le service des impressions du Sénat /
Printed by Senate Printing Service

sencanada.ca

