



Premier rapport du Comité consultatif sur le secteur de la bienfaisance

Vers un cadre réglementaire fédéral pour
habiliter et renforcer le secteur de la bienfaisance
et à but non lucratif

Janvier 2021

Table des matières

Préface	3
Introduction	4
Recommandations	9
Résumé des recommandations	11
Mise à jour sur les priorités du CCSB	12
<i>1) Examen de l'approche réglementaire des fins et activités de bienfaisance</i>	12
<i>2) Moderniser le cadre réglementaire du gouvernement en ce qui concerne le secteur de la bienfaisance</i>	16
<i>3) Soutenir le travail des organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables</i>	18
<i>4) Explorer les enjeux réglementaires et législatifs liés aux organismes de bienfaisance auxquels sont confrontés les peuples et organisations autochtones</i>	20
<i>5) Améliorer la collecte et l'analyse des données liées au secteur de la bienfaisance</i>	21
Annexes	24
1. Appel de décisions rendues par la Direction des organismes de bienfaisance – En savoir plus sur le contexte	24
2. « Entité au sein du gouvernement » – éléments de conceptualisation	25
3. Composition du Comité, biographie des membres, mandat, comptes-rendus des réunions, et réunions	27

Préface

L'honorable Diane Lebouthillier
Ministre du Revenu national

Bob Hamilton
Commissaire de l'ARC

Le 29 janvier 2021

Madame la Ministre,
Monsieur le Commissaire,

Ce rapport vous est présenté au nom des 14 membres du Comité consultatif sur le secteur de la bienfaisance qui sont issus du secteur. Nous vous remercions de l'intérêt que vous portez à la mise en place d'un cadre réglementaire habilitant pour les organismes de bienfaisance et à but non lucratif, qui leur donnerait les moyens d'œuvrer pour le bien des Canadiens.

Les coprésidents du secteur, Bruce MacDonald et Hilary Pearson, se feront un plaisir de vous fournir des renseignements supplémentaires si vous le souhaitez.

Signé,

Bruce MacDonald
Président et PDG, Imagine Canada

Hilary Pearson
Ancienne présidente, Fondations philanthropiques Canada

Andrea McManus – *Présidente et associée fondatrice chez ViTreo Group*

Arlene MacDonald – *Ancienne directrice générale du Community Sector Council of Nova Scotia*

Bruce Lawson – *Président et PDG de Counselling Foundation of Canada*

Denise Byrnes – *Directrice générale d'OXFAM-Québec*

Kevin McCort – *Président et PDG de la Vancouver Foundation*

Paula Speevak – *Présidente et PDG de Bénévoles Canada*

Paulette Senior – *Présidente et PDG de la Fondation canadienne des femmes*

Peter Dinsdale – *Président et PDG de YMCA Canada*

Peter Elson – *Professeur adjoint à l'Université de Victoria*

Peter Robinson – *Copropriétaire de la ferme Hedgerow et ancien PDG de la Fondation David Suzuki*

Susan Manwaring – *Associée chez Miller Thomson*

Terrance Carter – *Associé chez Carters Professional Corporation*

Introduction

Le mandat du CCSB

Le Comité consultatif sur le secteur de la bienfaisance (CCSB) a été créé en 2019 en tant que forum de consultation. Il a pour rôle de favoriser l'ouverture d'un dialogue constructif entre le secteur de la bienfaisance et le gouvernement du Canada, plus particulièrement l'Agence du revenu du Canada (ARC) et le ministère des Finances. Les objectifs du CCSB consistent à faire progresser la compréhension des nouveaux enjeux qui touchent les organismes de bienfaisance, et de veiller à ce que l'environnement réglementaire appuie l'important travail que font ces organismes.

Le CCSB est un mécanisme clé qui permet à la ministre du Revenu national d'exécuter l'une des grandes responsabilités qui lui sont confiées dans sa lettre de mandat de décembre 2019 :

« Il est également de votre responsabilité d'engager un dialogue fructueux avec les Canadiens, la société civile et les intervenants, y compris les entreprises de toutes tailles, les syndicats, le secteur public en général ainsi que les organismes de bienfaisance ou à but non lucratif. Vous devrez agir de manière proactive pour solliciter des conseils auprès d'un grand nombre de personnes, et ce, dans les deux langues officielles et dans toutes les régions du pays. »

Trois domaines d'intérêt

Lors de sa première séance plénière en décembre 2019, le CCSB s'est arrêté sur trois domaines généraux qui encadreront son exploration des enjeux et l'élaboration de ses conseils et recommandations :

- Faire évoluer le cadre institutionnel afin de promouvoir efficacement les objectifs publics et de veiller à ce que le secteur assume pleinement son rôle.
- Assurer la viabilité financière du secteur de la bienfaisance.
- Mettre en place une gouvernance moderne pour le secteur de la bienfaisance.

Le CCSB a choisi ces trois domaines parce que le cadre institutionnel du gouvernement fédéral (y compris les lois et les règlements) oriente le travail et les opérations des organismes de bienfaisance de manière importante. La Loi de l'impôt sur le revenu (LIR) fédérale et les lignes directrices de l'ARC définissent les activités des organismes de bienfaisance et gouvernent leur capacité à récolter des fonds, à collaborer avec des organismes qui ne sont pas des organismes de bienfaisance, et à déployer leurs ressources. Le bon fonctionnement de ce cadre est essentiel à la viabilité du secteur, ainsi qu'à son efficacité.

À la grandeur du secteur, on s'entend depuis longtemps à dire que ce cadre doit être revu et mis à jour. Le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance a mené des consultations et des analyses élargies. Celles-ci sont résumées dans son rapport publié en 2019, intitulé **Catalyseur du changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste**¹, et fournissent des preuves et des arguments en faveur d'un remaniement du cadre institutionnel. Le Comité sénatorial a cerné des orientations pour l'amélioration du cadre, des règles qui régissent les flux de trésorerie vers le secteur et au sein de celui-ci, et de la gouvernance du secteur. Parmi les recommandations du Comité sénatorial, certaines étaient directement adressées au CCSB pour qu'il les examine. Le choix des priorités pour la première année de fonctionnement se fondait donc sur l'important travail effectué par de nombreux dirigeants et conseillers du secteur avant même que le CCSB ne soit créé.

Un nouveau contexte

Le contexte entourant les travaux du CCSB, de même que les conditions avec lesquelles le secteur de la bienfaisance et le secteur à but non lucratif en général doivent composer, ont énormément changé depuis que la pandémie de COVID-19 s'est déclarée en mars 2020. Le CCSB s'est immédiatement penché sur les défis urgents que la crise a lancés aux organismes de bienfaisance. Il a tenu deux réunions en avril et en mai 2020 pour discuter de l'impact de la crise sanitaire et de ses conséquences pour les organismes de bienfaisance, ainsi que pour les Canadiens et les communautés qu'ils servent. Même aux débuts de la pandémie, il était évident que de nombreux organismes de bienfaisance devaient essuyer un coup double : la baisse des recettes provenant des dons et des revenus gagnés, et la hausse de la demande de services, surtout de services sociaux et de santé. Les employés comme les bénévoles ont été durement touchés par la fermeture des écoles, la nécessité de travailler de la maison, l'absence de services de garde, et l'obligation de porter de l'équipement de protection pour fournir les services.

La pandémie a fait ressortir les conséquences de la fragilité financière de nombreux organismes de bienfaisance. On note entre autres l'absence de fonds de réserve, les investissements insuffisants dans l'infrastructure technologique et numérique, la dépendance aux bénévoles plus âgés, et la faible capacité en matière de données. Les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables, comme les jeunes marginalisés, les victimes de violence conjugale, et les collectivités autochtones et de gens de couleur, sont particulièrement éprouvés. La crise discrimine aussi selon le genre. Jusqu'à 80 % de l'effectif du secteur de la bienfaisance est de genre féminin. Les femmes sont particulièrement désavantagées par la

¹ Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, **Catalyseur de changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste**, juin 2019. <https://sencanada.ca/fr/info-page/parl-42-1/cssb-catalyseur-du-changement/>

pandémie en raison de l'absence de services de garde, de la fermeture des écoles, et du congédiement des travailleurs contractuels ou à temps partiel.

Un écosystème restreint

Les pressions financières ont continué de s'accroître jusqu'à la fin de l'année 2020. Les recettes provenant d'événements, de même que les dons importants, ont diminué. On demandait aux bailleurs de fonds d'affecter du financement avec plus de souplesse, plus de rapidité et sans conditions afin de répondre aux besoins urgents et de soutenir les opérations de base. Pour compenser la baisse des revenus gagnés et des dons philanthropiques, de nombreux organismes de bienfaisance ont bénéficié du soutien d'urgence offert par le gouvernement fédéral pour couvrir les salaires et le loyer, ainsi que du financement réservé par l'entremise du Fonds d'urgence pour l'appui communautaire dans le cas d'organismes précis comme les refuges pour victimes de violence conjugale, les centres d'alimentation communautaires et les organismes qui servent des populations particulièrement vulnérables. Par contre, les règles entourant l'accès au financement d'urgence et aux subventions salariales du gouvernement fédéral ne tiennent pas compte de facteurs propres au secteur de la bienfaisance, comme de grands écarts dans le revenu annuel, la mobilisation d'employés à l'étranger, et une forte dépendance aux travailleurs bénévoles. Les organismes de bienfaisance qui sont propriétaires de leurs locaux n'ont pas pu profiter des subventions fédérales pour le loyer et ont de la difficulté à payer leur hypothèque. La LIR et les règlements imposent des limites quant au financement philanthropique d'organismes communautaires qui ne répondent pas aux critères pour être des organismes de bienfaisance ou d'autres donateurs reconnus. La LIR ne prévoit pas non plus d'approche souple en ce qui concerne les revenus provenant de sources non philanthropiques. En général, le gouvernement fédéral a du mal à concevoir des politiques et des programmes horizontaux qui favorisent la productivité et la croissance du secteur de la bienfaisance et à but non lucratif (comme le soutien pour l'accès au capital financier, les investissements dans la capacité numérique, la collecte de données actuelles et complètes, et les ressources humaines). Ce problème est en partie causé par l'« invisibilité » du secteur à des regards autres que ceux de l'ARC et de la Direction des organismes de bienfaisance. Il n'y a pas d'unité centrale de politique fédérale ni de mandat ministériel transversal pour le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif.

Groupes de travail du CCSB

À la réunion de juin 2020, vu les problèmes mis en évidence par la pandémie, le CCSB a décidé d'accélérer ses démarches et s'est organisé en cinq groupes de travail qui s'intéressent aux priorités suivantes :

1. Examiner l'approche réglementaire des fins et des activités de bienfaisance, y compris son impact sur les organismes de bienfaisance travaillant avec des donataires non reconnus et les organismes de bienfaisance s'engageant dans des activités génératrices de revenus;
2. Moderniser le cadre réglementaire du gouvernement en ce qui concerne le secteur de la bienfaisance;
3. Soutenir le travail des organismes de bienfaisance qui servent les populations vulnérables;
4. Explorer les enjeux réglementaires et législatifs liés aux organismes de bienfaisance auxquels sont confrontés les peuples et organisations autochtones;
5. Améliorer la collecte et l'analyse des données liées au secteur de la bienfaisance.

Ces priorités étaient toutes placées sur le même pied d'égalité. Chacun des groupes de travail devait examiner les enjeux en question et présenter des recommandations à l'ensemble du CCSB, s'il y a lieu, lorsqu'il serait prêt à le faire. Les groupes de travail se sont réunis fréquemment pendant l'été et l'automne 2020. Les groupes chargés des questions relatives aux populations vulnérables et autochtones s'entendaient sur l'importance de prendre le temps de consulter les organismes et les individus ayant une bonne connaissance des enjeux et de l'expérience de ces populations et des organismes de bienfaisance et à but non lucratif qui travaillent avec eux. Le groupe de travail chargé des questions relatives aux données souhaitait également tenir des consultations poussées auprès d'experts en matière de données à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral, et avec des dirigeants du secteur de la bienfaisance et à but non lucratif qui travaillent à mettre en place des stratégies et des infrastructures de données. Les deux groupes de travail s'intéressant au cadre réglementaire et juridique pour les organismes de bienfaisance ont mené des consultations, mais ils ont pu se fonder sur les travaux de nombreux conseillers, analystes et juristes, en plus d'étudier les témoignages présentés au Comité sénatorial en 2019.

Progrès et recommandations

À la fin du mois d'octobre 2020, le CCSB a tenu une séance plénière afin d'examiner les progrès des groupes de travail. La ministre du Revenu national, l'honorable Diane Lebouthillier, était présente à cette réunion et a souligné l'importance du travail réalisé par le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif pour répondre aux besoins de nombreux Canadiens durement éprouvés par la pandémie.

Lors de sa réunion du 1^{er} décembre 2020, le CCSB a étudié les conclusions de chacun des cinq groupes de travail. Le CCSB a décidé de formuler trois recommandations pour que la ministre du Revenu en prenne immédiatement connaissance avec ses collègues, notamment le ministre

des Finances. Ces recommandations et leur justification sont fournies dans le rapport qui suit. Deux des recommandations visent des modifications législatives, tandis que l'autre porte sur la structure même du gouvernement. Selon le CCSB, ces trois recommandations sont toutes potentiellement réalisables à court ou à moyen terme, et leur mise en œuvre mènera à un environnement réglementaire et stratégique amélioré et habilitant pour les organismes de bienfaisance. Les organismes de bienfaisance disposeront d'une plus grande marge de manœuvre pour répondre rapidement aux occasions de partenariat et de collaboration afin de réaliser des projets qui servent l'intérêt public. L'interprétation juridique des organismes de bienfaisance évoluera plus rapidement dans un contexte adapté au 21^e siècle quant aux fins de bienfaisance. Et une entité au sein du gouvernement accroîtra le respect, la reconnaissance et l'efficacité dans la relation entre les organismes de bienfaisance et le gouvernement fédéral. Ces changements contribueront à régler certains des problèmes mis en évidence par la pandémie, dont le besoin de reconnaissance et de favoriser la souplesse et l'innovation dans les travaux intersectoriels réalisés au nom des Canadiens et des collectivités du monde entier.

Le CCSB apprécie et reconnaît à sa juste valeur le solide appui que l'ARC et la Direction des organismes de bienfaisance ont offert au secteur de la bienfaisance tout au long de l'année 2020. L'ARC a gardé les voies de communication ouvertes, a fourni et renouvelé ses conseils dans ses lignes directrices et ses politiques, et a collaboré avec le CCSB pour cerner et étudier des questions allant de la prestation de services à la mise en œuvre de la réglementation. L'ARC joue un rôle important au nom de l'ensemble du gouvernement dans la gestion et le versement des paiements de soutien d'urgence qui sont essentiels aux Canadiens et au secteur de la bienfaisance. Pour sa part, le CCSB croit que l'ARC peut et devrait assumer un rôle de premier plan à l'intérieur du gouvernement et à l'échelle de celui-ci, pour trouver des solutions aux défis qui se posent dans la relation du fédéral avec le secteur de la bienfaisance. La pandémie a accentué l'urgence et l'évidence du besoin de changement. La ministre du Revenu national bénéficie d'un regard unique sur le secteur de la bienfaisance grâce aux renseignements et aux conseils qui lui sont prodigués par le CCSB. Celui-ci enjoint à la ministre de présenter ces renseignements au conseil des ministres lors des débats stratégiques.

Le CCSB entend poursuivre ses consultations et préparer d'autres recommandations. Les conséquences de la pandémie continueront d'orienter ses travaux. Le CCSB s'est donné pour but de soutenir le secteur de la bienfaisance tout au long de son rétablissement et après. Nous continuerons de nous attaquer à cet objectif et nous irons de l'avant lorsque nous serons prêts à fournir des conseils au gouvernement fédéral dans l'année à venir. Nous invitons la ministre du Revenu national à examiner ces recommandations de toute urgence, à collaborer avec son collègue, le ministre des Finances, pour les mettre en œuvre rapidement, et à mobiliser de manière proactive d'autres de ses collègues ministres pour ouvrir un dialogue

pangouvernemental avec le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif au sujet d'une relation réglementaire avec le secteur qui soit plus habilitante et productive.

Recommandations

Les membres du CCSB issus du secteur s'unissent pour présenter les trois recommandations suivantes à la ministre du Revenu national aux fins d'examen. Ces membres s'attendent à formuler de nouvelles recommandations dans un deuxième rapport, qui devrait paraître au printemps 2021.

Le CCSB recommande à la ministre du Revenu national de travailler avec le ministre des Finances pour supprimer le critère des « propres activités » de la LIR, et exiger par cette modification que l'accent soit mis sur la responsabilisation relativement aux ressources. Cette modification rendra possible ce qui suit :

- Le régime original et le critère des « propres activités » énoncé dans la LIR, qui exige des organismes de bienfaisance enregistrés qu'ils consacrent la totalité de leurs ressources à des activités de bienfaisance qu'ils mènent eux-mêmes, seront remplacés par un régime qui autorise les organismes de bienfaisance enregistrés à fonctionner de manière à poursuivre leurs fins de bienfaisance;
- Les exigences administratives liées à la direction et au contrôle seront remplacées par l'exigence, pour les organismes de bienfaisance enregistrés, d'établir des paramètres raisonnables et pratiques pour garantir la responsabilité vis-à-vis de l'utilisation des ressources lorsqu'ils collaborent avec un tiers qui n'est pas un donataire reconnu afin de réaliser une fin de bienfaisance.

Le CCSB recommande à la ministre du Revenu national de demander officiellement au ministre des Finances de modifier la LIR et de mettre en œuvre la recommandation n° 23 formulée dans le rapport du Comité sénatorial spécial, Catalyseur du changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste. Cette modification rendra possible ce qui suit :

- Tous les appels de décisions rendues par la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC seront transférés à la Cour canadienne de l'impôt pour une nouvelle audience, à la suite d'un examen par la Direction générale des appels en matière fiscale et de bienfaisance de l'ARC (Direction générale des appels);
- Le droit d'interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt dans les cas où la Direction générale des appels n'a pas rendu de décision concernant un appel déposé par un organisme dont la demande d'enregistrement a été refusée, ou par un organisme dont l'enregistrement

a été révoqué, dans les six mois qui suivent son renvoi à la Direction générale des appels.

Le CCSB recommande à la ministre du Revenu national de travailler avec ses collègues du Cabinet afin d'instaurer une « entité au sein du gouvernement » pour les organismes de bienfaisance et à but non lucratif du Canada, à l'extérieur de l'ARC. Cette entité :

- fournira un espace au sein du gouvernement pour l'élaboration rigoureuse de politiques, ce qui renforcera la relation pour assurer un partenariat plus productif et efficace;
- permettra de défendre les intérêts du secteur lorsque des politiques et programmes gouvernementaux d'ordre général sont à l'étude, assurant la communication et la liaison avec d'autres ministères.

Résumé des recommandations

	Ce que nous avons entendu	Pourquoi c'est important	Recommandation	Résultat
1	Les règles concernant la direction et le contrôle sont hiérarchiques, envahissantes et dispendieuses pour les organismes de bienfaisance.	Les organismes de bienfaisance ne peuvent pas établir des partenariats égaux ni répondre avec souplesse et rapidité aux besoins d'entités qui desservent les communautés, mais qui ne sont pas des organismes de bienfaisance.	Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu en supprimant le critère des « propres activités » et favoriser la « responsabilisation en matière de ressources ».	Un cadre de responsabilisation pour les organismes de bienfaisance qui favorise les partenariats et l'innovation, tout en garantissant l'utilisation des ressources dans l'intérêt du public.
2	Le processus fédéral d'appel pour les organismes de bienfaisance est coûteux en temps et en argent.	La définition de « fins de bienfaisance » n'a presque pas évolué au-delà de la notion de bienfait d'intérêt public qui remonte au 19 ^e siècle.	Modifier la Loi de l'impôt sur le revenu pour que tous les appels soient entendus devant la Cour canadienne de l'impôt.	Une évolution plus rapide de la définition juridique des fins de bienfaisance.
3	Il n'existe pas de cadre stratégique fédéral pour le secteur ou, s'il en existe, il est mal coordonné.	Le fédéral n'a pas assez investi dans les données, la TI, le financement et les politiques du marché du travail pour le secteur.	Créer une « entité » stratégique permanente au sein du gouvernement pour le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif.	Une efficacité et une productivité accrues pour le secteur, grâce à la coordination des politiques et programmes fédéraux.

Mise à jour sur les priorités du CCSB

La prochaine section du rapport fournit des mises à jour, du contexte et des analyses détaillées concernant les démarches que le CCSB a entreprises depuis qu'il a établi ses cinq priorités et ses groupes de travail en date du 22 juin 2020. Le raisonnement qui justifie les trois recommandations énoncées dans ce rapport est fourni ci-après dans les mises à jour des deux groupes de travail sur les fins et les activités et sur le cadre réglementaire.

1) Examen de l'approche réglementaire des fins et activités de bienfaisance

Le CCSB a chargé le Groupe de travail sur les fins et les activités (GTFA) d'examiner la façon dont les organismes de bienfaisance enregistrés canadiens doivent fonctionner en vertu de la LIR, notamment lorsqu'ils collaborent avec des donataires non reconnus et lorsqu'ils mènent des activités génératrices de revenus.

Les activités des organismes de bienfaisance travaillant avec des donataires non reconnus : « direction et contrôle »

L'examen du GTFA s'est concentré sur les supposées exigences en matière de « direction et contrôle » élaborées par l'ARC pour réglementer les activités des organismes de bienfaisance canadiens qui travaillent avec d'autres organismes ou plateformes qui ne sont pas des donataires reconnus.

La LIR définit une œuvre de bienfaisance comme une œuvre « dont la totalité des ressources est consacrée à des activités de bienfaisance qu'elle mène elle-même » (paragraphe 149.1(1)). La Loi ne mentionne aucunement la direction et le contrôle. Ce sont l'ARC et les tribunaux qui ont interprété la Loi comme exigeant que les organismes de bienfaisance fassent preuve de « direction et contrôle ».

Les organismes de bienfaisance réalisent leurs fins de bienfaisance soit par des activités menées par leurs propres employés ou par l'entremise de leurs programmes, soit en transférant des ressources (dons, subventions ou autres) à des donataires reconnus², qui sont d'autres organisations ou organismes de bienfaisance canadiens enregistrés auprès de l'ARC. Si l'organisme de bienfaisance souhaite mener ses propres activités au Canada ou à l'étranger, mais qu'il doit avoir recours à un tiers qui n'est pas un donataire reconnu, les règles exigent qu'il démontre qu'il exerce la direction et le contrôle sur toutes les activités.

En raison de cette règle, les organismes de bienfaisance qui œuvrent dans des collectivités où il y a peu de donataires reconnus canadiens (que ce soit au pays ou ailleurs) doivent dépenser temps et argent à travailler avec des entrepreneurs ou des intermédiaires. Au Canada, il pourrait s'agir de collectivités autochtones ou

² Les [donataires reconnus](#) sont des organismes qui peuvent remettre des reçus officiels pour les dons que leur font les particuliers et les sociétés. Ils peuvent aussi recevoir des dons d'organismes de bienfaisance.

rurales, ou de quartiers marginalisés dans une ville ; et à l'étranger, de tout pays de l'hémisphère Sud ayant des besoins en matière de développement et d'aide humanitaire .

Conséquences pour le secteur

Le GTFA a entendu les préoccupations généralisées des dirigeants d'organismes de bienfaisance, de membres de conseils d'administration et de conseillers juridiques, qui qualifient de condescendantes et d'envahissantes les exigences relatives à la direction et au contrôle. Ils considèrent aussi que les exigences vont à l'encontre des stratégies et politiques en vigueur, lesquelles favorisent le partenariat et la collaboration, surtout avec les Autochtones et les organismes dirigés par des Autochtones au Canada ainsi qu'avec les collectivités locales du monde entier. Ces exigences créent des obstacles, suscitent la méfiance et peuvent entraîner des poursuites imprévues pour les organismes de bienfaisance qui cherchent à réaliser leurs fins de bienfaisance.

Remplir toute la paperasse requise pour démontrer qu'ils assurent la direction et le contrôle représente un lourd fardeau pour les organismes de bienfaisance canadiens. Ceux-ci doivent rassembler leurs budgets, reçus, plans d'activités, et rapports trimestriels. Ils sont tenus d'imposer des plans d'activité précis aux organismes qui agissent en tant qu'intermédiaires ou entrepreneurs. Par conséquent, il leur est impossible de traiter ces organismes comme des partenaires, de leur accorder le pouvoir de décider de leurs propres actions ou échéanciers, ni de leur permettre de réagir sur le terrain et de mettre en œuvre les mesures auxquelles ils sont habitués. Si, en situation d'urgence, un organisme de bienfaisance canadien souhaite faire un don à une entité qui n'est pas un organisme de bienfaisance, il ne peut pas le faire rapidement vu le temps requis pour préparer les documents et les mesures de contrôle. Les organismes de bienfaisance canadiens ne peuvent pas mettre leurs fonds en commun avec d'autres dans le cadre de partenariats réunissant de multiples organisations qui ne sont pas enregistrées à titre d'organisme de bienfaisance ou qui ne sont pas des donateurs reconnus, sans tenter d'imposer des mesures de contrôle qui sont très difficiles à mettre en œuvre dans les faits. Des exemples d'obstacles causés par la direction et le contrôle sont fournis dans l'encadré ci-joint.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité sénatorial en 2019 ont fait écho à ces préoccupations. Ils ont été nombreux à souligner que l'origine du problème remonte à une mention mal avisée des activités de bienfaisance dans la LIR. Certains d'entre eux ont proposé que, plutôt que d'exiger des accords de mandants, l'ARC se fonde sur des accords de responsabilité en matière de dépenses ou sur d'autres approches axées sur la diligence raisonnable et la responsabilité financière, et NON sur des mesures de contrôle opérationnel. Cette approche est en vigueur aux États-Unis et en Australie, ni l'un ni l'autre n'ayant observé une fuite accrue de fonds de bienfaisance vers des fins qui ne servent pas l'intérêt public. Les témoins s'entendaient aussi à dire que le gouvernement fédéral dispose d'un éventail d'outils juridiques et réglementaires autres que la LIR et les exigences de l'ARC pour s'assurer que les organismes de bienfaisance ne détournent pas les fonds publics vers des fins et des activités qui ne sont pas de la bienfaisance.

Dans son rapport final, le Comité sénatorial reconnaissait « le rôle essentiel que jouent les partenariats entre les organismes, de bienfaisance ou non » et affirmait que, « 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 local³. » Le Comité sénatorial recommandait que l'ARC change d'approche en ce qui concerne « la direction et le contrôle », et qu'elle abandonne les mesures de contrôle opérationnel en faveur de la responsabilisation en matière de dépenses.

Prochaines étapes

Le GTFA a étudié les témoignages présentés au Comité sénatorial, les conseils de la communauté juridique et l'examen des dispositions de la LIR. Il en a conclu que l'apport de précisions et de modifications aux lignes directrices de l'ARC sur la direction et le contrôle et sur le recours aux intermédiaires⁴ ne suffirait pas à garantir le passage nécessaire à une approche axée sur la responsabilité financière plutôt que sur le contrôle des opérations. Tant que la définition présentée dans la LIR fait état de ressources qui sont entièrement consacrées à des activités de bienfaisance menées par l'organisme lui-même, l'ARC jugera qu'il est nécessaire de fixer des règles pour encadrer l'exécution de telles activités.

Même si la récente modification des lignes directrices de l'ARC sur la direction et le contrôle et sur le recours aux intermédiaires a apporté des précisions et conféré une certaine marge de manœuvre aux petits organismes de bienfaisance, elle n'a pas réglé les problèmes fondamentaux. Les exigences créent des relations exagérément envahissantes et condescendantes qui ne peuvent être qualifiées de partenariats et qui suscitent des maux de tête administratifs. Dans le contexte de la pandémie actuelle, les règles ont particulièrement restreint la capacité des organismes de bienfaisance à réagir avec souplesse et rapidité aux demandes urgentes de financement, notamment celles des petits organismes communautaires qui servent des populations désavantagées, là où les besoins sont les plus criants. Le GTFA et le CCSB ont déduit qu'il est nécessaire de recommander que des modifications à la LIR soient envisagées afin de supprimer de la définition la mention selon laquelle un organisme de bienfaisance doit mener ses propres activités.

Le CCSB recommande donc à la ministre du Revenu national de travailler avec le ministère des Finances pour modifier la LIR. Cela entraînera des révisions correspondantes aux lignes directrices administratives de l'ARC. Le point de mire de la loi et de ses règlements devrait être l'utilisation responsable des ressources par les organismes de bienfaisance pour réaliser leurs fins de bienfaisance, et non la façon dont ils mènent leurs « activités » de bienfaisance, qu'il s'agisse ou non de leurs propres activités. En faisant cette recommandation, le CCSB ne suggère aucunement que la responsabilisation quant à l'utilisation des ressources soit amoindrie.

³ Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, **Catalyseur de changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste**, juin 2019, p. 104. <https://sencanada.ca/fr/info-page/parl-42-1/cssb-catalyseur-du-changement/>

⁴ Voir les lignes directrices CG-002, [Les organismes de bienfaisance canadiens enregistrés qui mènent des activités à l'extérieur du Canada](#), et les lignes directrices GC-004, [Utilisation d'un intermédiaire afin de mener les activités d'un organisme de bienfaisance au Canada](#).

Les mesures de contrôle et de responsabilisation devraient plutôt avoir une portée appropriée et ne pas nuire à la collaboration.

À mesure que le GTFA poursuit son examen des cadres qui régissent la façon dont les organismes de bienfaisance œuvrent à la réalisation de leurs fins de bienfaisance, il envisagera d'autres recommandations possibles pour améliorer encore plus la réglementation.

Pourquoi la direction et le contrôle entravent-ils les travaux de bienfaisance? Les exemples suivants illustrent avec précision le caractère envahissant des règles.

- Faire un don à un hôpital à but non lucratif de renom situé à l'étranger pour appuyer une intervention chirurgicale spécialisée. L'organisme de bienfaisance canadien serait tenu de démontrer qu'il contrôle réellement l'utilisation des fonds – par exemple, pour louer la salle d'opération, payer les chirurgiens, et ainsi de suite, même si aucun de ses employés ne se trouve à l'hôpital.
- Faire un don à une plateforme créée pour soutenir les organismes voués aux arts (dont certains ne sont pas des organismes de bienfaisance ou à but non lucratif) qui souhaitent se partager les coûts de bureaux ou de formation. L'organisme de bienfaisance canadien serait tenu de se tailler une partie de la plateforme comme étant son propre projet et d'en séparer les coûts liés à l'administration, aux salaires et à la location.
- Faire un don direct à une plateforme à but non lucratif pour le partage d'expertise et de conseils avec des organismes communautaires selon une approche axée sur l'innovation sociale. L'organisme de bienfaisance canadien serait tenu de faire un don à un autre organisme de bienfaisance qui accepterait d'accueillir le centre d'innovation sociale comme son propre projet, ou bien de se réserver et de gérer lui-même certaines des activités de la plateforme.
- Faire un don à une plateforme commune pour des organismes de jeunesse qui n'ont ni les ressources ni l'expérience pour demander l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, mais qui peuvent fonctionner avec un pouvoir opérationnel délégué. L'organisme de bienfaisance serait tout de même tenu de démontrer qu'il contrôle les groupes de jeunes ou que ceux-ci mènent des projets sous son contrôle.
- Faire un don à un organisme autochtone non enregistré pour un projet qui sera mené dans une réserve pour appuyer la sécurité alimentaire chez les Autochtones. L'organisme de bienfaisance canadien serait tenu de donner des instructions à l'organisme autochtone sur les démarches à suivre pour planifier et exécuter ses activités, même si ses employés ne vivent pas dans la collectivité.

2) Moderniser le cadre réglementaire du gouvernement en ce qui concerne le secteur de la bienfaisance

Le CCSB a chargé le Groupe de travail sur le cadre réglementaire (GTCR) d'examiner l'environnement administratif et réglementaire global dans lequel évoluent les organismes de bienfaisance. Le GTCR a cerné quatre enjeux pressants :

- Les appels déposés par des organismes de bienfaisance et la Cour canadienne de l'impôt
- Une entité au sein du gouvernement
- Les données sur la diversité au sein du secteur
- La réglementation par l'ARC des revenus gagnés

Chacun de ces enjeux est traité en détail ci-dessous.

Le GTCR a également cerné deux autres enjeux à étudier plus tard :

- Les approches relatives à l'éducation et à l'application de la loi en ce qui concerne la réglementation des organismes de bienfaisance
- La définition juridique des fins de bienfaisance

Les appels déposés par des organismes de bienfaisance et la Cour canadienne de l'impôt

La définition jurisprudentielle des fins de bienfaisance a très peu évolué au Canada au fil du temps. Cette absence de changement est causée en partie par le fait que tout appel, par un organisme de bienfaisance, d'une décision rendue par l'ARC concernant l'enregistrement ou la révocation doit être entendu en première instance devant la Cour d'appel fédérale (CAF). Comme la Fondation Muttart d'Edmonton l'a noté dans son témoignage au Comité sénatorial en 2019 : [traduction] « lorsque la Cour suprême du Canada a entendu l'affaire Vancouver Society of Immigrant and Visible Women en 1999, il s'agissait de la première affaire en droit régissant les organismes de bienfaisance qui se rendait devant les tribunaux en presque 30 ans. La common law ne peut pas évoluer si aucune affaire n'est portée devant les tribunaux⁵. »

Tout simplement, la loi doit évoluer, et cette évolution doit se faire d'une manière juste pour toutes les parties. Dans tous les autres aspects de la vie au Canada, la loi fait l'objet de tests, de discussions et de débats poussés et elle finit par évoluer selon les besoins de la société, sauf en ce qui concerne les organismes de bienfaisance. Se pourvoir en appel devant la CAF est un processus coûteux en temps comme en argent, et ne permet presque jamais de réexaminer la question des fins de bienfaisance et de la définition juridique de ce qui constitue de la bienfaisance. La solution simple et largement appuyée à ce problème est de faire en sorte que ce soit la Cour de l'impôt, et non la CAF, qui soit saisie des appels.

⁵ Fondation Muttart, Submission to the Senate Special Committee on the Charitable Sector, octobre 2018, p. 12.
<https://www.muttart.org/wp-content/uploads/2018/10/Muttart-Submission-Oct.-2018-1.pdf> (en anglais seulement)

Le GTCR a examiné les nombreuses observations qui ont été faites sur la question, en commençant par les efforts communs du gouvernement et du secteur dans le cadre de la Table conjointe sur la réglementation en 2005. Le GTCR a également examiné les témoignages et les arguments détaillés qui ont été présentés à ce sujet devant le Comité sénatorial en 2019. Cet examen l'a porté à conclure qu'il existe un argument persuasif et largement accepté en faveur de la création d'une avenue plus simple pour interjeter appel des décisions relatives à l'enregistrement et à la révocation. Il a donc appuyé la recommandation formulée par le Comité sénatorial dans son rapport final, selon laquelle les appels de décisions rendues par l'ARC devraient être transférés à la Cour de l'impôt pour une nouvelle audience. Des raisons supplémentaires justifiant cette décision sont fournies à l'annexe 1.

Une entité au sein du gouvernement

Le GTCR a discuté de la nécessité d'établir une « entité » stratégique fédérale pour le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif, qui ne ferait pas partie de la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC. L'absence d'une telle « entité » signifie qu'il n'y a aucun espace au sein du gouvernement fédéral pour l'élaboration intégrée et coordonnée des politiques. Bien qu'il y ait des ministères fédéraux qui correspondent à certains mandats ou domaines d'intérêt précis et qui offrent des mécanismes pour l'élaboration proactive de politiques et de programmes de financement sous-sectoriels, il est impossible de jeter un regard interministériel sur les politiques. Le Comité sénatorial a abordé cette question avec plusieurs témoins lors de ses audiences en 2019.

Dans le secteur, on s'entend généralement à dire qu'un secrétariat ou une unité stratégique offrirait une perspective plus large sur les politiques. Cela contribuerait à rehausser la productivité et l'efficacité du partenariat entre le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif et le gouvernement fédéral sur toute une gamme de questions liées à l'infrastructure, comme la collecte de données, le financement, et la connectivité et les outils numériques. Dans le contexte de la pandémie actuelle, une unité stratégique interministérielle serait en mesure de repérer les lacunes importantes dans la capacité du secteur à répondre aux besoins des communautés. Elle pourrait également plaider en faveur de politiques qui renforceraient la résilience et la capacité de réponse des organismes du secteur à long terme.

Étant donné ce contexte et la discussion tenue précédemment au Sénat, en plus du vaste soutien exprimé par le secteur de la bienfaisance, le GTCR a décidé de formuler une recommandation générale à l'intention de la ministre concernant la création d'une entité au sein du gouvernement qui servirait comme convocateur et coordonnateur des autres ministères et, au besoin, des autorités provinciales ayant des responsabilités à l'égard du secteur. Cette recommandation générale a également pour but d'évaluer l'intérêt du gouvernement pour le changement avant qu'une autre recommandation plus précise soit présentée. Le GTCR a inclus certaines des considérations relatives à la conceptualisation d'une telle entité à l'annexe 2.

Des données sur la diversité

Le GTCR a étudié la question du besoin de recueillir davantage de données sur la diversité des ressources humaines dans le secteur. Il a noté les efforts de dirigeants comme la sénatrice Ratna Omidvar, qui encourage les organismes de bienfaisance et à but non lucratif à recueillir des données sur la diversité dans le cadre d'une stratégie visant à éliminer les obstacles auxquels sont confrontés les Canadiens appartenant à une minorité visible. En raison de son appui envers cette cause, Statistique Canada a mené un sondage volontaire à grande échelle en décembre 2020 afin de mieux comprendre qui sont les membres des conseils d'administration des organismes à but non lucratif au Canada. Le GTCR a envisagé les façons d'identifier les catégories de diversité, et s'est notamment demandé s'il fallait limiter les catégories à celles qui se trouvent dans les lignes directrices sur l'équité en matière d'emploi, ou les élargir afin d'inclure les catégories mentionnées dans l'analyse comparative entre les sexes plus. Le GTCR cherche également à savoir si le formulaire de déclaration T3010 pour les organismes de bienfaisance et le formulaire de déclaration T1044 pour les organismes à but non lucratif constituent un mécanisme approprié pour poser ces questions, ou s'il pourrait y en avoir un meilleur. Il continuera d'étudier cet enjeu en collaboration avec le Groupe de travail sur les données du secteur de la bienfaisance.

La réglementation par l'ARC des activités commerciales et des revenus gagnés

Durant leurs délibérations, le GTCR et le GTFA se sont tous deux intéressés à la réglementation des revenus gagnés et des activités commerciales. Les membres du GTCR ont discuté de la nécessité d'établir un équilibre entre la transparence et l'atténuation des risques lorsqu'un organisme de bienfaisance crée une entité distincte pour ses activités commerciales. Le GTCR a également noté qu'Imagine Canada a préparé un rapport sur le degré de préparation des organismes de bienfaisance à participer à des activités d'entreprise sociale⁶. À l'avenir, puisque cette question concerne la définition juridique et la réglementation des activités des organismes de bienfaisance par l'ARC, les membres du CCSB ont décidé que le GTFA est le mieux placé pour aborder la question.

3) Soutenir le travail des organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables

Le CCSB a chargé le Groupe de travail sur les populations vulnérables (GTPV) d'aborder et de cerner les défis particuliers auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance qui offrent des services à des populations vulnérables à l'échelle du secteur.

À cette fin, le GTPV s'est assuré que ses discussions soient éclairées par les commentaires recueillis auprès des dirigeants clés du secteur et des principaux organismes de bienfaisance de première ligne. Cette rétroaction aidera le GTPV à formuler des recommandations qui reflèteront la réalité des organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables partout au Canada.

⁶ Imagine Canada, **Les organismes de bienfaisance sont-ils prêts pour le financement social?** Adam Jog, 2020. <https://www.imaginecanada.ca/sites/default/files/IRP%20Report%20French%20September%202020.pdf>

Les défis auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables

Les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables doivent eux-mêmes composer depuis des années avec le défi constant que pose le manque de ressources pour répondre aux besoins changeants et croissants des personnes qu'ils aident. Plusieurs de ces organismes survivent d'une collecte de fonds, d'un bailleur de fonds, d'une subvention à l'autre alors qu'ils s'efforcent d'offrir nourriture, refuge, sécurité et inclusion sociale, et ce, de manière durable, dans des communautés rurales, éloignées et urbaines. Leur travail est essentiel pour tisser et maintenir un filet social indispensable qui permet de sauver des vies. Comme les populations qu'ils servent, ces organismes de bienfaisance opèrent au plus bas niveau, là où les risques sont les plus élevés et où les ressources humaines et financières se font rares. En plein cœur des perturbations causées par la pandémie mondiale, ces organismes de bienfaisance affrontent une menace existentielle : comment peuvent-ils en faire plus pour répondre aux besoins grandissants de leurs communautés, sans savoir pendant combien de temps ils pourront rester ouverts?

L'ARC a des occasions d'explorer les défis auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables. Elle est en contact direct avec ces organismes par l'entremise de ses services à la clientèle, de son processus d'enregistrement, de ses activités de relations externes, et de ses activités d'éducation et d'observation de la loi. Grâce aux commentaires qu'elle reçoit, la Direction des organismes de bienfaisance peut recueillir des renseignements sur les organismes de bienfaisance qui ont de la difficulté à s'acquitter de leurs obligations en matière de production de la déclaration annuelle ; à demander l'enregistrement; ou encore à comprendre ou même à trouver les ressources éducatives de l'ARC.

Les renseignements contenus dans le formulaire de déclaration annuelle T3010 pourraient aussi fournir de précieuses indications sur les enjeux auxquels sont confrontés les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables. Certes, cela ne jetterait pas un éclairage sur les problèmes immédiats causés par la pandémie, puisqu'il faut prévoir un long délai entre le moment où les organismes de bienfaisance soumettent les renseignements et celui où les renseignements peuvent être analysés.

Les sondages et tables rondes

Pendant ses discussions et ses travaux préliminaires, le GTPV a préparé des questions de sondage, les a testées et a reçu de la rétroaction à leur sujet de la part des répondants clés qui dirigent les organismes de bienfaisance ou qui sont à la tête des organisations membres de ces organismes de bienfaisance. Grâce à cette rétroaction, le GTPV a examiné et cerné les principaux domaines d'intérêt pour une plus vaste enquête auprès des organismes de bienfaisance qui servent des sous-secteurs au sein des populations vulnérables.

À mesure que les travaux du GTPV avancent, celui-ci prévoit organiser des tables rondes virtuelles et des sondages en ligne pour connaître les défis les plus pressants que doivent relever les organismes de bienfaisance qui servent des populations vulnérables. Il prendra connaissance des commentaires reçus lors de

ces séances et cherchera à savoir s'il existe des solutions qui relèvent du mandat de l'ARC. Il se fondera également sur ces renseignements pour formuler des recommandations dans le deuxième rapport.

4) Explorer les enjeux réglementaires et législatifs liés aux organismes de bienfaisance auxquels sont confrontés les peuples et organisations autochtones

Le CCSB a chargé le Groupe de travail sur les peuples autochtones (GTPA) d'explorer la relation et les interactions entre le cadre réglementaire pour les organismes de bienfaisance et les peuples et organismes autochtones.

Dans le cadre de leurs travaux, les membres du GTPA ont été encouragés par l'engagement du premier ministre énoncé dans la lettre de mandat de la ministre du Revenu national en 2019 :

« Il n'y a pas de relation plus importante pour moi et pour le Canada que celle que nous entretenons avec les peuples autochtones. Au cours de notre dernier mandat, nous avons réalisé des progrès considérables en ce qui concerne l'appui à l'autodétermination, l'amélioration de la prestation des services et la progression de la réconciliation. Je vous demande, en tant que ministre, de déterminer ce que vous pouvez faire dans le cadre de votre portefeuille pour accélérer et renforcer les progrès que nous avons réalisés avec les Premières Nations, les Inuits et la Nation des Métis. »

Le GTPA travaille activement à savoir comment la Direction des organismes de bienfaisance de l'ARC peut incarner cette directive.

Le GTPA a voulu écouter avant de parler. Il a communiqué avec onze organismes nationaux et régionaux pour savoir quelle a été l'expérience des peuples et organismes autochtones dans leurs rapports avec le secteur de la bienfaisance et avec la Direction des organismes de bienfaisance et l'ARC. Le GTPA s'est fait dire que la politique relative à la direction et au contrôle perpétue des structures de pouvoir qui remontent à l'époque coloniale. Il a également pris le temps de s'informer au sujet du statut de donataire reconnu, et plus précisément sur les organismes municipaux et publics qui remplissent une fonction de gouvernement. Bon nombre de thèmes commencent à ressortir.

Reconnaître la situation et l'histoire des Autochtones

- Besoin de reconnaître et de tenir compte de la façon de faire des Autochtones, qui est d'agir avec réciprocité, lorsque des collectivités autochtones travaillent avec des organismes de bienfaisance enregistrés et des organismes municipaux et publics qui remplissent une fonction de gouvernement.
- Besoin de bonifier la formation sur les compétences culturelles offerte aux employés de la Direction des organismes de bienfaisance.

- Besoin d'harmoniser plus efficacement les politiques réglementaires aux engagements du gouvernement en matière de réconciliation.

Des activités d'éducation et de sensibilisation adaptées aux Autochtones pour améliorer l'accessibilité

- Besoin d'éliminer les obstacles administratifs inéquitables auxquels se frappent les organismes de bienfaisance autochtones qui choisissent de présenter une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance ou d'organisme municipal ou public qui remplit une fonction de gouvernement.
- Besoin de faire mieux connaître aux Autochtones les services, programmes et politiques de la Direction des organismes de bienfaisance ou de l'ARC, et de leur donner un meilleur accès à ces services, programmes et politiques.
- Besoin d'accroître la visibilité de la Direction des organismes de bienfaisance et de l'ARC dans les collectivités autochtones par des intermédiaires autochtones (par exemple, le Cercle sur la philanthropie et les peuples autochtones au Canada, les centres d'amitié autochtones).

Les consultations laissent entendre que l'ARC a des occasions de travailler avec des organismes autochtones intermédiaires pour diriger et appuyer :

- une meilleure compréhension, chez les Autochtones, du cadre législatif et réglementaire qui régit les organismes de bienfaisance;
- des activités continues d'éducation et de sensibilisation des peuples et organismes autochtones;
- une meilleure compréhension des démarches que les organismes autochtones doivent suivre pour accéder au financement offert par les organismes de bienfaisance enregistrés;
- une meilleure compréhension, dans les collectivités autochtones, des organismes de bienfaisance enregistrés, des fondations communautaires autochtones, et des avantages associés à l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance ou d'organisme municipal ou public qui remplit une fonction de gouvernement.

Le GTPA s'attend à avoir une meilleure idée des recommandations qu'il pourrait formuler à mesure qu'il consulte plus de peuples et d'organismes autochtones. Il a hâte de préparer des recommandations officielles qui contribueront à réaliser les aspirations et les engagements énoncés dans la lettre de mandat de la ministre.

5) Améliorer la collecte et l'analyse des données liées au secteur de la bienfaisance

Le CCSB a chargé le Groupe de travail sur les données du secteur de la bienfaisance (GTDSB) de trouver le meilleur moyen d'améliorer la collecte de données sur le secteur de la bienfaisance et d'organiser les données disponibles. À cette fin, le GTDSB a cherché à se faire une idée des besoins relatifs à l'infrastructure des

données, ainsi qu'à relever les lacunes de cette infrastructure, dans le secteur de la bienfaisance au Canada.

Pour établir, mettre en œuvre et évaluer correctement les politiques, il faut des données fiables. Le gouvernement fédéral s'est engagé, comme il l'a exprimé dans les lettres de mandat du premier ministre à l'intention des ministres, « à prendre des décisions fondées sur des données probantes qui tiennent compte des répercussions des politiques sur tous les Canadiens ». L'établissement de politiques pertinentes pour le secteur repose sur la collecte de données sur le profil des ressources humaines et économiques du secteur de la bienfaisance canadien. La conception de meilleurs programmes et de meilleures politiques publiques ne saurait non plus se faire sans des données qui apportent des éclaircissements sur les résultats et les répercussions des travaux menés par le secteur au sein des collectivités.

Le GTDSB mène des consultations auprès des utilisateurs des données et des experts en données afin de savoir comment la Direction des organismes de bienfaisance et l'ARC peuvent travailler plus efficacement avec le secteur pour renforcer l'établissement de politiques et la prise de décisions fondées sur des données probantes. Le processus de consultation a confirmé que les données sont non seulement essentielles pour appuyer la réglementation efficace du secteur, mais qu'elles sont également cruciales à la compréhension du secteur, de ses besoins, de son impact et de ses contributions au bien-être des Canadiens et de l'économie canadienne.

Certains thèmes sont ressortis lors du processus de consultation; ils attestent des défis posés par l'état actuel de la collecte de données au Canada.

Les conséquences de la pandémie de COVID-19 et la capacité en matière de données

Comme c'est le cas pour d'autres industries, il faut des données pour mesurer l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les employeurs du secteur et sur leur main-d'œuvre, qui dépasse les 2 millions de Canadiens. Ces renseignements sont essentiels pour appuyer le rétablissement du secteur. Les femmes représentant 80 % de l'effectif, il est particulièrement important de cerner les conséquences de la pandémie sur le secteur pour que les décideurs politiques comprennent bien son impact sur les Canadiennes.

L'urgence de la pandémie a révélé l'insuffisance de la capacité, au Canada, à produire des renseignements sur le marché qui soient complets, à jour et englobent l'ensemble du secteur. Les données sur le secteur ne sont plus d'actualité (la totalité des données provenant du formulaire T3010 de l'ARC n'est pas encore disponible pour l'exercice 2019). Il y a des lacunes graves dans la collecte de données (notamment en ce qui concerne les renseignements sur la diversité). L'accès aux données existantes pose un défi. En effet, de nombreux ministères et organismes gouvernementaux, tels que l'ARC, Statistique Canada, et Emploi et Développement social Canada, recueillent des données sur le secteur, mais celles-ci sont difficiles d'accès. Les provinces et les territoires effectuent eux aussi leur propre collecte de données sur les organismes de bienfaisance et à but non lucratif. Les organismes de bienfaisance et à but non lucratif autochtones entretiennent quant à eux d'autres rapports de compétences. L'interprétation des données comprend aussi son lot de difficultés dans un

secteur où la distinction entre organismes de bienfaisance, organismes à but non lucratif, organismes bénévoles et entreprise sociale n'existe souvent que sur le plan réglementaire.

Une stratégie nationale en matière de données

Les consultations du GTDSB ont fait ressortir la nécessité d'une stratégie nationale de collecte de données. Une meilleure infrastructure des données s'impose afin de broser un portrait plus détaillé du secteur et de ses revenus, ses employés, sa contribution au PNB, et bien d'autres données clés. Plusieurs ministères entretiennent des liens avec le secteur et d'autres paliers gouvernementaux. Il n'existe pas d'infrastructure de données commune qui permettrait de relier les données administratives recueillies à tous ces différents échelons, ni de capacité à mettre en commun les données pour assurer le suivi des résultats.

La complexité des relations interministérielles et intergouvernementales que le secteur entretient avec le gouvernement met à l'épreuve la capacité du secteur à déclarer des données, particulièrement dans le cas des organismes où ce sont des bénévoles qui sont responsables de produire les rapports. Il faut réfléchir de manière stratégique aux ressources et à la capacité des organismes de réglementation et du secteur en ce qui concerne la collecte de données, la production des rapports et l'observation de la loi. Il est nécessaire de cerner les façons d'échanger des données pour en assurer la comparabilité, la validité, la qualité, l'actualité et l'accessibilité.

L'ARC est l'une des plus importantes sources de données ouvertes sur le secteur de la bienfaisance à l'échelle nationale. Les outils et les mécanismes actuels de l'ARC pour la collecte de données, comme le formulaire T3010, représentent de précieuses sources de renseignements sur le secteur. Malgré cela, comme beaucoup l'ont souligné, il est nécessaire de mettre à jour et d'optimiser ce qui existe déjà et d'envisager d'autres mécanismes pour recueillir les données qui échappent aux outils actuels.

L'ARC peut appuyer des stratégies de collecte de données qui renforceront la prise de décisions fondées sur des données probantes en préconisant la collaboration interministérielle avec le secteur pour l'élaboration de ces stratégies. La Direction des organismes de bienfaisance et l'ARC peuvent agir de manière proactive en cherchant à engager la participation d'autres ministères et organismes et du secteur sur le plan stratégique.

Le GTDSB poursuivra ses consultations et, une fois ce processus achevé, il formulera des recommandations en vue de renforcer la capacité du gouvernement et du secteur à prendre des décisions fondées sur des données probantes.

Annexes

1. Appel de décisions rendues par la Direction des organismes de bienfaisance – En savoir plus sur le contexte

Dans tous les autres aspects de la vie au Canada, la loi fait l'objet de tests, de discussions et de débats poussés et elle a fini par évoluer selon les besoins de la société, sauf en ce qui concerne les organismes de bienfaisance.

Dans le cadre du système actuel, qui exige que les appels déposés par des organismes de bienfaisance au sujet de l'enregistrement ou de la révocation soient entendus en première instance par la Cour d'appel fédérale (CAF), la jurisprudence a peu évolué au fil du temps afin d'améliorer l'environnement avec lequel les organismes de bienfaisance doivent composer.

En réponse au rapport de la Table conjointe sur la réglementation, la LIR a été modifiée en 2005. Un processus d'examen interne y a été ajouté pour permettre aux organismes de bienfaisance d'interjeter appel lorsque l'ARC décide de leur refuser l'enregistrement, de révoquer ou de suspendre leur enregistrement, ou de leur imposer des pénalités. La Cour canadienne de l'impôt continue d'exercer la compétence à l'égard des cotisations établies en vertu de la partie V (y compris les nouvelles pénalités et suspensions), alors que la CAF demeure responsable des refus d'enregistrement et des révocations.

Tout au long du processus de présentation d'une demande ou de vérification de la Direction des organismes de bienfaisance, le demandeur ou l'organisme de bienfaisance a l'occasion de présenter les faits à l'ARC et de réagir à tout malentendu. Dans le cas d'un refus d'enregistrement, ou si un avis d'intention de révoquer est envoyé à la suite d'une vérification, le demandeur ou l'organisme de bienfaisance peuvent déposer une opposition devant la Direction générale des appels de l'ARC et présenter des renseignements supplémentaires, s'ils le souhaitent. Une fois que la Direction générale des appels de l'ARC a rendu sa décision finale, l'organisme de bienfaisance peut choisir d'interjeter appel devant la CAF, mais l'audience est tenue en fonction du dossier établi jusqu'à présent, et aucune nouvelle preuve orale ou écrite ne peut être présentée. Cela pourrait être problématique pour les organismes de bienfaisance qui n'étaient pas représentés par un avocat lors du processus de présentation d'une demande ou de vérification, ou du processus interne d'appel auprès de la Direction générale des appels.

Une recommandation voulant que le processus d'appel soit modifié afin que les affaires relatives à des refus d'enregistrement ou à des révocations soient transférées à la Cour canadienne de l'impôt réglerait bon nombre de problèmes. Les principaux motifs qui justifient une telle modification sont les suivants :

- **Cohérence** – Alors que d'autres membres de la société, des entreprises ou des particuliers, peuvent interjeter appel devant la Cour de l'impôt pour ce qui est des affaires fiscales ou de questions liées à la LIR, les organismes de bienfaisance ne le peuvent pas, sauf s'il s'agit d'appels visant des pénalités ou

des sanctions. De tels cas sont peu nombreux. Ce manque de cohérence doit changer afin que les organismes de bienfaisance aient les mêmes possibilités que les autres membres de la société.

- **Nouvelle audience** – Le système actuel exige que l'appel se fasse « en fonction du dossier », c'est-à-dire qu'il est impossible de présenter de nouvelles preuves orales ou écrites, ou de convoquer des témoins. De plus, le demandeur ou l'organisme de bienfaisance n'a pas la possibilité de contre-interroger l'ARC au dossier. Cela dissuade fortement les organismes de bienfaisance de plaider une affaire dans le cadre du système actuel. Comme les litiges constituent déjà un processus coûteux en temps et en argent, les organismes de bienfaisance ont besoin d'un système dans le cadre duquel ils peuvent présenter des preuves qui, selon eux, appuient le bien-fondé de la discussion en appel, plutôt que de se limiter simplement au dossier créé lors de la vérification de l'ARC.
- **Rééquilibrer la norme** – Le système actuel, dans le cadre duquel la CAF entend les affaires uniquement selon le dossier établi par l'ARC, présente un défi pour le secteur. Il semble tout simplement injuste. Pour que la loi puisse évoluer et s'adapter, il faut un système où les débats animés et la possibilité de présenter des renseignements pertinents font partie intégrante du processus.
- **Système en place** – La Cour de l'impôt existe déjà pour faire ce qui doit être fait, parce qu'elle procède de façon juste et efficace pour les contribuables canadiens. Elle a mis en place un mécanisme qui lui permet d'entendre des affaires à plus d'endroits que toute autre cour fédérale. Même en supposant que sa charge de travail soit alourdie si les organismes de bienfaisance sont autorisés à interjeter appel devant la Cour de l'impôt en première instance, il est peu probable que ce changement déclenche une avalanche de cas. Cela tracerait plutôt une voie accessible qui permettrait aux organismes de bienfaisance de faire entendre leurs affaires.

Références

- Appels des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance – Extraits de Catalyseur du changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste, Sénat du Canada (pages 79 à 82)
 - https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/CSSB/Reports/CSSB_Report_Final_f.pdf
- Appels des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance – Témoignage de la Fondation Muttart devant le Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance (section 3) (en anglais seulement)
 - <https://www.muttart.org/wp-content/uploads/2018/10/Muttart-Submission-Oct.-2018.pdf>

2. « Entité au sein du gouvernement » – éléments de conceptualisation

Une entité au sein du gouvernement remplirait les rôles suivants :

- Elle élaborerait des **politiques et programmes** d'intérêt général et pertinents pour les organismes qui opèrent dans le secteur de la bienfaisance et à but non lucratif partout au Canada.

- Elle défendrait les intérêts de ce secteur lorsque des **politiques gouvernementales d'ordre général** sont à l'étude, assurant la liaison et la communication avec d'autres ministères.

Les « éléments conceptuels » suivants devraient être pris en considération :

- Une entité au sein du gouvernement pour le secteur devrait être suffisamment « **centrale** » pour **participer aux discussions clés** et pour que ses points de vue et ses opinions soient pris au sérieux par d'autres secteurs du gouvernement.
- Peu importe si un chef politique y est rattaché (par exemple, un ministre, secrétaire d'État, ou secrétaire parlementaire), l'entité au sein du gouvernement doit faire partie de **l'appareil gouvernemental permanent**.
- La mise en œuvre d'une entité au sein du gouvernement devrait être **économique et relativement facile** pour le gouvernement fédéral.
- Le mandat d'une entité au sein du gouvernement devrait se limiter aux enjeux que les organismes de bienfaisance et à but non lucratif ont en commun en raison de leurs **structures organisationnelles**.
- L'entité au sein du gouvernement devrait reconnaître que les organismes de bienfaisance et à but non lucratif apportent une **importante contribution économique** et sociale au Canada.

Le Comité sénatorial a recommandé la création d'un secrétariat sous l'égide du ministre de l'Innovation, des Sciences et du Développement économique, afin « d'établir un groupe de travail interministériel formé de représentants de Finances Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, de l'ARC, 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 réunions⁷ ». Mais comme il en a conclu que la forme que pourrait prendre cette entité ne fait pas encore l'unanimité, le GTCR a décidé qu'il serait approprié de promouvoir la création d'une entité au sein du gouvernement de manière générale, reconnaissant le rôle continu de l'ARC dans la réglementation du secteur en vertu de la LIR.

⁷ Comité sénatorial spécial sur le secteur de la bienfaisance, **Catalyseur de changement : une feuille de route pour un secteur de la bienfaisance plus robuste**, juin 2019, p. 65.

https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/CSSB/Reports/CSSB_Report_Final_f.pdf

3. Composition du Comité, biographie des membres, mandat, comptes-rendus des réunions, et réunions

Membres

Le CCSB compte 17 membres, dont 14 sont issus du secteur (S) et 3, du gouvernement (G).

Groupe de travail	Groupe de travail sur le cadre réglementaire (GTCR)	Groupe de travail sur les populations vulnérables (GTPV)	Groupe de travail sur les peuples autochtones (GTPA)	Groupe de travail sur les fins et les activités (GTFA)	Groupe de travail sur les données du secteur de la bienfaisance (GTDSB)
Membres	1. Andrea McManus (S) 2. Bruce MacDonald (S) 3. Terrance Carter (S) 4. Peter Dinsdale (S) 5. Geoff Trueman (G)	1. Paulette Senior (S) 2. Kevin McCort (S) 3. Peter Robinson (S) 4. Geoff Trueman (G)	1. Peter Dinsdale (S) 2. Susan Manwaring (S) 3. Arlene MacDonald (S) 4. Hilary Pearson (S) 5. Bruce Lawson (S) 6. Peter Elson (S)	1. Kevin McCort (S) 2. Susan Manwaring (S) 3. Terrance Carter (S) 4. Hilary Pearson (S) 5. Bruce Lawson (S) 6. Bruce MacDonald (S) 7. Paulette Senior (S) 8. Denise Byrnes (S) 9. Pierre LeBlanc (G) 10. Tony Manconi (G)	1. Arlene MacDonald (S) 2. Andrea McManus (S) 3. Paula Speevak (S) 4. Tony Manconi (G) 5. Hilary Pearson (S)
Priorités	Moderniser le cadre réglementaire du gouvernement en ce qui concerne le secteur de la bienfaisance.	Soutenir le travail des organismes de bienfaisance qui servent les populations vulnérables.	Explorer les enjeux réglementaires et législatifs liés aux organismes de bienfaisance auxquels sont confrontés les peuples et organisations autochtones.	Examiner l'approche réglementaire des fins et des activités de bienfaisance, y compris son impact sur les organismes de bienfaisance travaillant avec des donateurs non reconnus, et les organismes de bienfaisance s'engageant dans des activités génératrices de revenus.	Améliorer la collecte et l'analyse des données liées au secteur de la bienfaisance.

Biographie des membres

<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/programmes/a-propos-agence-revenu-canada-arc/rapports-information-entreprise/comite-consultatif-secteur-bienfaisance.html>

Mandat

Le mandat du comité, sa composition et son rôle, ainsi que le cadre des réunions, sont décrits à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/programmes/a-propos-agence-revenu-canada-arc/rapports-information-entreprise/comite-consultatif-secteur-bienfaisance/mandat.html>

Comptes-rendus des réunions

Les comptes-rendus des séances plénières du CCSB se trouvent à l'adresse suivante : <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/programmes/a-propos-agence-revenu-canada-arc/rapports-information-entreprise/comite-consultatif-secteur-bienfaisance.html>

Réunions

Voici une liste de toutes les réunions qu'a tenues le CCSB d'août 2019 à décembre 2020, y compris celles de ses groupes de travail. En plus de ces réunions, les coprésidents ont communiqué régulièrement par téléconférence depuis la création du CCSB en mars 2019.

	Août 2019	Septembre 2019	Octobre 2019	Novembre 2019	Décembre 2019	Janvier 2020	Février 2020	Mars 2020	Avril 2020	Mai 2020	Juin 2020	Juillet 2020	Août 2020	Septembre 2020	Octobre 2020	Novembre 2020	Décembre 2020	Janvier 2021
Comité consultatif sur le secteur de la bienfaisance	1			1	2		1	1	1	1	1				1		1	1
Groupe de travail sur les fins et les activités												1	1	1	1			1
Groupe de travail sur les populations vulnérables												1	1	1		1		1
Groupe de travail sur le cadre réglementaire												1	1	1	1	2		1
Groupe de travail sur les peuples autochtones												1	1	1	3	1	1	3
Groupe de travail sur les données du secteur de la bienfaisance												1	1	1	1	4	1	1
Coprésidents et responsables des groupes de travail														1	1	1		